

الدساتير المؤقتة

أدوات لحفظ السلام وبناء الديمقراطية

ورقة سياسات، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥



الدساتير المؤقتة

أدوات لحفظ السلام وبناء الديمقراطية

ورقة سياسات، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥

كيمانا زولويتا-فولشر

© ٢٠٢١ المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

الدساتير المؤقتة: أدوات لحفظ السلام وبناء الديمقراطية
Interim Constitutions: Peacekeeping and Democracy-Building Tools

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات مستقلة عن أية مصالح وطنية أو سياسية خاصة. والآراء المعبر عنها في هذه الورقة لا تمثل بالضرورة آراء المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات وهيئتها العامة أو أعضاء مجلسها، أو ممثلي دولها الأعضاء.



تتيسر النسخة الإلكترونية من هذا المنشور تحت رخصة المشاع الإبداعي. نَسَب المُنصِّف - غير تجاري - الترخيص بالممثل 3.0 غير موطَّنة (CC BY-NC-SA 3.0). لك حرية نسخ وتوزيع ونقل المنشور، إضافة إلى إعادة الجمع والتعديل، بشرط غير الأغراض التجارية فقط، وأن تنسب المنشور للمؤسسة، وتوزعها تحت نفس الرخصة المطابقة. للاطلاع: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

International IDEA Strömsborg
SE 103 34, Stockholm, Sweden
Telephone: +46 8 698 37 00
Email: info@idea.int
Website: <https://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-388-4 (PDF)

DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2021.13>

صدر المنشور باستخدام برنامج بوك تايب: <https://www.booktype.pro>

المحتويات

التوصيات الرئيسية	٥
الملخص التنفيذي	٧
١. المقدمة	٩
٢. الدساتير المؤقتة: إطار نظري	١١
٣. الدساتير المؤقتة في البلدان المتضررة من النزاعات	١٦
٤. تصميم الدساتير المؤقتة	٢٠
٥. عملية صياغة الدساتير المؤقتة	٢٦
٦. الخاتمة	٢٨
المراجع وقراءات إضافية	٣٠
شكر وتقدير	٣٤
حول المؤلفة	٣٥
أوراق سياسات أخرى صدرت عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات	٣٦
حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات	٣٧

التوصيات الرئيسية

١. يعتبر فهم ظروف بلد ما - وخصوصاً طبيعة الصراع ودوافعه، والمشهد السياسي، والتاريخ الدستوري والسياسي، ودور المجتمع الدولي - خطوة ضرورية قبل تقدير حاجته إلى دستور مؤقت (ومعاييرها).
٢. الدساتير المؤقتة في مرحلة ما بعد الصراع تؤدي وظائف مماثلة لاتفاقات السلام، لكن ينبغي أن تركز بدرجة أكبر على المبادئ والقيم، وعلى تنظيم مؤسسات الدولة وسلطاتها أثناء الفترة الانتقالية. يحدث أحياناً خلط بين اتفاقات السلام والدساتير المؤقتة، إلا أنهما يشكلان جانبين في عملية ذات مراحل تعمل فيها الدساتير المؤقتة على توطيد السلام الذي سبق الاتفاق عليه.
٣. نظراً للظروف التي تصاغ فيها الدساتير المؤقتة، فإن هذه الصياغة تجري غالباً دون مشاركة كاملة من عموم المجتمع. ومع ذلك، ينبغي أن يشارك في العملية أكبر عدد ممكن من الجماعات السياسية البارزة، بغية تجنب العواقب السلبية المحتملة، مثل بروز أطراف معطلة جديدة.
٤. الدساتير المؤقتة عموماً أضيق نطاقاً من الدساتير النهائية. وهذا ناجم عن التمثيل المحدود للمصالح المجتمعية عند صياغة دساتير مؤقتة، فضلاً عن العداء المستمر بين الأطراف المتفاوضة. لذلك يجب أن يقتصر محتوى الدساتير المؤقتة على ما هو ضروري لإلزام الأطراف بأحكامها، وتجنب تنفير فئات المجتمع غير الممثلة في المفاوضات. وقد يكون الاتفاق على المحتوى أيضاً 'عملية شاقة'. وعلى الأطراف المعنية أن تدرك أن خيارات تصميم الدساتير تتسم بالجمود، وأن التغيير أصعب من الحفاظ على الوضع الراهن في الدستور النهائي.
٥. ينبغي أن تكون صياغة أحكام الدستور النهائي مفصلة قدر الإمكان، وأن تشرك أطرافاً أكثر تنوعاً في العملية، وأن تحدد مواعيد نهائية (وكذلك التدابير المطلوبة عند عدم الوفاء بها). ويستحسن تحديد موعد نهائي لانتهاء العمل بالدستور المؤقت (بما في ذلك فقرات خاصة بتمديد العمل به).
٦. نظراً للطبيعة المتقلبة للعمليات الانتقالية ومستوى المشاركة (الضعيف غالباً) في مراحلها الأولى، ينبغي أن تنص على إجراءات تعديل الدساتير المؤقتة، وأن لا تشترط نسب تصويت أعلى من اللازم للتوصل إلى اتفاق.
٧. الاعتراف بالسمو القانوني للدستور المؤقت أمر حاسم لتجنب الالتباسات المتعلقة بإلزاميته ولردع خرق أحكامه. كما ينبغي تحديد دور المحاكم بوصفها ضماناً أساسية، لا سيما في أمور العملية الدستورية. ومنح المحاكم هذا الدور أمر مرغوب إذا كانت تحظى بدرجة عالية من الثقة والشرعية، ولكنه قد يكون غير مجدٍ أو يؤدي إلى فرط تسييسها في ظروف أخرى. وثمة عدد من الآليات الرسمية وغير الرسمية التي تساعد في التغلب على معارضة الأطراف لتقديم التنازلات، مثل حل هيئة صياغة الدستور وإعادة تشكيلها، والأحكام الخاصة بتفسير الالتباس والغموض، وتخفيض عتبة الموافقة على التشريعات، وتحديد تاريخ انتهاء سريان الدستور المؤقت، والمشاركة في الوساطة أو طلب المشورة الخارجية.

٨. عندما يكون للمجتمع الدولي دور مهيم في مجمل عملية السلام، يمكن، بل يتوجب على الدستور المؤقت أن يكون بمثابة آلية لنقل صلاحيات مراقبة عملية صياغة الدستور إلى السلطات الوطنية، وفي الوقت نفسه ضمان درجة معينة من المشاركة السياسية والإدارة الديمقراطية.

الملخص التنفيذي

ينبغي أن يعمل الدستور المؤقت بمثابة جسر في الانتقال من نظام دستوري إلى آخر (وأحياناً في ولادة نظام دستوري جديد من العدم). توفر الدساتير المؤقتة هيكلًا مؤسسيًا مؤقتًا للحكم وإطارًا للتفاوض على الدستور النهائي. ويمكن تعريفها رسمياً بأنها صكوك تأسيسية تؤكد "السيادة القانونية لفترة معينة، ريثما يتم سن دستور نهائي" (أنظر القسم الثاني للاطلاع على مناقشة كاملة لهذا التعريف).

تعتبر اتفاقات السلام عادة عقوداً بين أطراف متصارعة مصممة لإنهاء صراع عنيف، إما عن طريق وقف إطلاق النار أو عبر تصميم هياكل سياسية وقانونية جديدة. ورغم وجود بعض القواسم المشتركة مع الدساتير المؤقتة، نظراً لما قد تتضمنه من ترتيبات مؤقتة في أحكامها، فإن اتفاقات السلام لها طابع قانوني متنازع عليه أو غير مؤكد، وهي تختلف عن الدساتير المؤقتة لأنها لا تمهد بالضرورة الطريق لمتابعة عملية بناء الدستور (بييل ٢٠٠٦؛ إيستردى ٢٠١٤).

إزداد انتشار الدساتير المؤقتة منذ نهاية الحرب الباردة، ولا سيما في البلدان الخارجة من نزاعات أو متضررة منها. فقد تم اعتماد ٣٠ دستوراً مؤقتاً منذ عام ١٩٩٠ في مختلف أنحاء العالم، ٢٠ منها في بلدان متضررة من نزاعات (برنامج أوبسالا لبيانات النزاعات، بدون تاريخ). وأحد أسباب هذا التزايد هو تغير طبيعة النزاعات جذرياً من حروب بين الدول إلى حروب داخلها. وهذا يفسر البحث عن اتفاقات قابلة للتنفيذ بموجب القانون، وتوفر للنخب المتنافسة مجالاً ووقتاً كافيين للتفاوض حتى التوصل إلى اتفاقات صريحة كافية لتجاوز الصراع.

تختلف الدساتير المؤقتة عن النهائية في أهدافها وظروفها، لأن بعض مقدمات ومفاهيم العملية العامة لبناء الدساتير لا تنطبق على الوضع العياني. كما أن الدساتير المؤقتة، لأنها تشكل جسراً بين اتفاقات السلام والدساتير النهائية، تقتضي تحليلات متعددة التخصصات تشمل ميادين دراسات السلام والصراع، وبناء الدولة، وسيادة القانون.

في عملية السلام عموماً، تحصل اتفاقات السلام عادة قبل الدساتير المؤقتة، بل إنها قد تشكل دساتير مؤقتة بحكم الواقع. وأحياناً لا يتحقق أي اتفاق سلام، بل يجري الاتفاق على فترة انتقالية والصراع لا يزال محتدماً، كما حصل في أفغانستان والعراق وليبيا. أما حين لا يكفل الدستور المؤقت إيقاف الصراع، فلا بد أن يلحق باتفاق سلام، مثل حالة تشاد وجمهورية الكونغو الديمقراطية وتوغو. ومع أن أغلب الدساتير المؤقتة طبقت عملية وضع دستور نهائي، تستغرق بين بضعة أشهر و١٠ أعوام، فإن تسعة دساتير مؤقتة اعتُمدت منذ عام ١٩٩٠ ما زالت سارية، وأغلبها في بلدان متضررة من النزاعات.

إذا كان نجاح الدستور المؤقت يكمن أساساً في قدرته على إنهاء صراع عنيف، لم نشهد نجاحات كبيرة، على الأقل منذ نهاية الحرب الباردة. ذلك أن إنهاء العنف واسع النطاق مهمة شاقة لا تقتضي فقط عملية دستورية جيدة التخطيط وشاملة وتشاركية، بل تتطلب أيضاً استعداد جميع الأطراف للانخراط في عملية السلام عموماً. فإذا انتفى الاستعداد لتقديم تنازلات، لا يترجى من الدستور المؤقت إلا: (أ) تقليص النزاع؛

(ب) تحفيز بعض الأطراف السياسية على اتباع القواعد؛ (ج) منح الأطراف وقتاً كافياً لتسوية خلافاتهم بطريقة تشاركية أكثر فأكثر (هيرشل ٢٠٠٩؛ لودسين ٢٠١١).

تتوقف فرص نجاح الدساتير المؤقتة على طبيعة الصراع وعلى الظروف الاجتماعية والسياسية. ومن أهم مكونات هذه الظروف هو مستوى الصراع السابق، وهشاشة اتفاق السلام، وعدد الجماعات البارزة سياسياً وتنوعها، ووجود مؤسسات الدولة وقدراتها، وجدوى إجراء انتخابات، ووجود ضامن مقبول للأطراف، كالأمم المتحدة أو إحدى المنظمات الإقليمية. ولأن الدساتير المؤقتة تأتي استجابة لظروف معينة، فإنها قد تتباين كثيراً في اتساعها وفي خطواتها العملية.

يمكن مقارنة تصميم الدساتير المؤقتة من خلال زاويتين جديرتين بالاهتمام، وهما العمق والاتساع. أولاً، من المهم تحديد مقدار التفاصيل (هل الدستور 'مفصل أم مختصر'). فوجود دستور مؤقت مفصل جداً يخاطر بإنشاء نظام مكتمل للحكم دون مراعاة جميع الأطراف الاجتماعية والسياسية الرئيسية. ووجود دستور مختصر يضمن سرعة العملية، لكنه قد يفشل في وضع ضوابط لهياكل الحكم وفي تأمين حماية كافية للحقوق الأساسية، ويُعطى بالمقابل دور كبير للمعايير الدولية والأطراف الدولية، مما يؤدي إلى ضعف التملك الوطني للعملية الدستورية. ومع ذلك، قد يكون اعتماد دساتير مؤقتة أقل تفصيلاً هو الخيار الوحيد في حال استمرار الصراع وعدم إمكانية إشراك الشعب كما يجب.

ثانياً، من الضروري تقدير نطاق القضايا المشمولة عند تصميم الدستور المؤقت. ففي حين تشمل اتفاقات السلام عادة قضايا تتعلق بالتداعيات المباشرة للصراع، فإن الدساتير المؤقتة تركز على المبادئ والقيم والمؤسسات والعمليات. وهي، على عكس اتفاقات السلام، تتضمن غالباً إجراءات لتعديل الدستور، ومسائل تتعلق بعمليات إعداده، فضلاً عن الأحكام التي تحدد النظام المؤسسي الانتقالي. وقد تتضمن معظم الدساتير المؤقتة أطراً زمنية ومواعيد نهائية بخصوص صياغة الدستور النهائي، وطرقاً بديلة للتعامل مع رفض بعض الأطراف المتفاوضة تقديم تنازلات أو ومع الخلافات المستعصية، وجدولة الانتخابات طوال عملية بناء الدستور. أخيراً، يُرَجَّح بقاء الترتيبات الدستورية الموضوعية على أسس 'مؤقتة' سارية المفعول لمدة أطول، بعد أن تظهر 'ثباتاً' في أحكامها.

ينبغي على عملية صياغة الدستور المؤقت إضفاء الطابع المؤسسي على ترتيبات الانتقال، وإفساح المجال للانتقال من الصفقات السياسية الضيقة الحالية إلى العمل على وضع دستور نهائي يستجيب لآمال الشعب ويبعد مخاوفه. وهناك ثلاث قضايا رئيسية على الأقل يتعين مراعاتها أثناء هذه العملية:

١. *مستويات المشاركة والتمثيل والإشراك*. وبتعبير آخر، من يملك القرار في العملية ومن يصوغ الوثيقة؟ عادةً، يجري التفاوض على الدساتير المؤقتة وإقرارها بمعزل عن اتفاق السلام، وتشارك في العملية تشكيلة أوسع من المفوضين، وإلا فإنها ستصادف مصاعب في اكتساب الزخم، وتخاطر بتحويل المجموعات المستعبدة إلى جهات معطلة.

٢. *آليات الموافقة*. عموماً، تتولى الهيئة نفسها صياغة الدستور المؤقت وإقراره. لذلك، من المهم ضمان اتساع تمثيليتها قدر الإمكان

٣. *دور الأطراف الدولية*. تضطلع الأطراف الدولية بدور متزايد في بناء دساتير البلدان المتضررة من النزاعات، عن طريق إسداء المشورة بخصوص المحتوى، والمشاركة في العملية الدستورية بطريقة مباشرة إلى حد ما. وتوفر الدساتير المؤقتة للمجتمع الدولي إمكانية وضع استراتيجيات خروج وكذلك فرصة الاستمرار في دور الضامن، تبعاً لاستعداده لتقديم الموارد.

باختصار، إن العلاقة بين ظروف البلد وبين اختيار إجراءات وتصميم الدستور المؤقت تؤثر أيضاً على احتمال نجاحه (وفي الواقع نجاح العملية الدستورية برمتها). لكن رغم أن النجاح مفهوم ضبابي، فإن للدساتير المؤقتة فوائد واضحة، لأنها تسهل توافق الآراء مع مضي الوقت بشأن مسائل ربما تسببت، بصورة مباشرة أو بأخرى، باندلاع الصراع من جديد. يمكن للدساتير المؤقتة أيضاً أن تسهم في بناء ثقافة دستورية (تشاركية) وفي وضع جدول زمني لمعالجة القضايا المطروحة، خاصة قضايا الانتخابات والشروع في بناء أو تعزيز مؤسسات مركزية تساعد على تنفيذ أي إطار دستوري.

١. المقدمة

تعتبر عمليات بناء الدستور بشكل متزايد أدوات رئيسية في إدارة النزاعات وعناصر أساسية في أجندة بناء الدولة. بيد أن إطلاقها في دول متضررة من النزاع أمر بالغ الصعوبة^١. فالأطراف التي أنخرطت في مواجهات عنيفة تتولى الآن التفاوض على إعادة تأطير أو إعادة بناء آليات الدولة (مثل المؤسسات والعمليات) الضرورية لتحقيق سلام مستدام (لودسين ٢٠١١: ٢٥٤). غير أن العمل في ظل الصراع، وانخفاض مستويات الثقة، والخلافات الأساسية المتعلقة بكل من العملية الدستورية وتصميم الدستور، لا يساعد في التعاون وتقديم تنازلات متبادلة لازمة لنجاح بناء الدستور، وعمليات بناء السلام عموماً (إلستر ١٩٩٥).

منذ نهاية الحرب الباردة، تزايد استخدام الدساتير المؤقتة أو الترتيبات المؤقتة في الانتقال من الحرب إلى السلام، ومن السلطوية إلى الديمقراطية. وهذا مغاير لفترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، حيث استُخدمت الدساتير المؤقتة غالباً في سيناريوهات أعقبت انقلابات (غروفر، يصدر قريباً). وأحد الأسباب الرئيسية لهذه الزيادة هو التغيير الجذري في طبيعة الصراع منذ تسعينيات القرن الماضي. فقد حلت الحروب داخل الدول محل الحروب بين الدول، كما حلت عموماً الاتفاقات الوطنية، سواء اتفاقات سلام أم دساتير مؤقتة، محل معاهدات السلام الدولية.

تشكل الدساتير المؤقتة، كذلك، أطراً سياسية انتقالية تتيح للنخب المتنافسة استمرار التفاوض على تسوية خلافاتهم الجوهرية في المستقبل المنظور (لودسين ٢٠١١). وتعمل هذه الأطر السياسية على كبح استخدام الصراعات المسلحة وسيلة لتحقيق الأهداف السياسية، وذلك أساساً عبر توفير زمن أطول للتفاوض.

تهدف هذه الورقة إلى سد فجوة كبيرة في دراسات السياسات والدراسات الأكاديمية بخصوص عملية الدساتير المؤقتة وتصميمها في بلدان متضررة من نزاعات عبر المساهمة في دراسة أولية للترتيبات الانتقالية في عمليات صياغة الدستور. وتتناول عدداً من الأسئلة المحددة وهي، ما تعريف الدساتير المؤقتة؟ وكيف نميزها عن اتفاقات السلام وغيرها من الترتيبات المؤقتة؟ ما الهدف الرئيسي للدساتير المؤقتة؟ ماذا يمكن القول عن معدلات نجاحها؟ ما هي المعايير التي يجب استخدامها لتقييم خصائصها المحددة؟ ما هي الخصائص التي تشترك فيها الدساتير المؤقتة في أوضاع ما بعد النزاع؟

وهذه الورقة هي ثمرة ورشة عمل عقدت في جامعة إدنبره في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، بعنوان الدساتير المؤقتة في أعقاب النزاعات (المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ٢٠١٥). ونُظمت الورشة بالتعاون بين المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات ومركز إدنبره للقانون الدستوري وأكاديمية العدالة العالمية.

استُمدت البيانات المستخدمة في هذا التحليل من قواعد بيانات عدة، مثل قاعدة بيانات مشروع 'كتابة الدستور وحل النزاعات' في جامعة برينستون وقاعدة بيانات مشروع كونستيتوت (Constitute Project) في جامعة شيكاغو. وتم الحصول على وثائق محددة، بينها نصوص لدساتير مؤقتة من مواقع إلكترونية حكومية ومواقع وكالات الأمم المتحدة المعنية. أما المصادر المتعلقة باتفاقات السلام وغيرها من الترتيبات المؤقتة فمنها قاعدة بيانات الأمم المتحدة في مجال صنع السلام وسجل جامعة نوتردام لاتفاقات السلام.

تم تقسيم هذه الورقة على الشكل التالي: يطرح القسم الثاني خطوطاً عريضة عن الإطار النظري المحدد للدساتير المؤقتة، ويعرض التباينات بينها وبين اتفاقات السلام واتفاقات مؤقتة أخرى، والعامل الرئيسي المميز للدساتير المؤقتة هو أنها وحدها قابلة للتنفيذ بموجب القانون. ويدرس القسم الثالث تنوع الدساتير المؤقتة بعد عام ١٩٩٠ من حيث هيكلها وأدوارها في عمليات بناء السلام عموماً. أما القسم الرابع فيُعرف تصميم الدساتير المؤقتة من حيث تفاصيلها ونطاقها، ويستعرض أمثلة محددة وتجارب مقارنة. ويعرف القسم الخامس عملية صياغة الدساتير المؤقتة، فيما يتضمن القسم السادس الخاتمة.

الهوامش

١ تستخدم الورقة مصطلحي الدول 'المتضررة من النزاعات' و'الخارجة من نزاعات' بالمعنى نفسه، بعد التفاهم على أن مصطلح 'خارجة من نزاعات' أو 'في أعقاب النزاعات' ليس واضحاً تماماً، ففي معظم الحالات لا يمكن رؤية فاصل واضح بين صراع مشتعل وبين مرحلة انتهائه. كما أن إنهاء الأعمال القتالية فعلياً قد يعني طرح تسوية النزاع دون الاعتراف بالأسباب الأساسية التي يجب معالجتها بوسائل دستورية.

٢. الدساتير المؤقتة: إطار نظري

بعد بناء الدستور في البلدان المتضررة من النزاعات عنصراً رئيساً في أجندة بناء السلام وبناء الدولة. حيث يقدم عادةً آليات تتيح للأطراف المتنازعة تسوية خلافاتهم باستخدام وسائل غير عنيفة، مما يساهم في بناء السلام ويمنع نشوب نزاعات على المدى الطويل. كما يصب في إطار مساعي توطيد السلام على المدى القصير ويمنع تفشي العنف في المستقبل بطريقة مستدامة (كوسنز وكومار وفيرمستر ٢٠٠١؛ مالون وفيرمستر ٢٠٠٠: ٤٦؛ لودسين ٢٠١١: ٢٤٢).

يؤسس بناء دستور ديمقراطي عادةً إطاراً مؤسسياً تشاركياً لتنفيذ أحكام دستورية جديدة، مع تحفيز النخب السياسية على السير بالبلاد نحو سلام مستدام (باريس وسيسك ٢٠٠٩، وكال ٢٠١٢). وتتخذ عمليات بناء الدستور في البلدان المتضررة من النزاعات أشكالاً مختلفة، تبعاً للظرف السياسي العام وطبيعة الصراع، ومن هذه الأشكال:

- إتفاقات سلام تتضمن دساتير نهائية، مثل البوسنة والهرسك (١٩٩٥).
- إتفاقات سلام تتضمن دساتير مؤقتة تشكل جزءاً من عملية أوسع لبناء الدستور، مثل رواندا (١٩٩٣) أو جمهورية الكونغو الديمقراطية في عام ٢٠٠٣.
- تعديلات على الدساتير القائمة، سواء سبقتها إتفاقات سلام أم لا، مثل ليبيريا (٢٠١١) أو سيراليون (قريباً).
- إتفاقات سلام تتضمن ترتيبات مؤقتة أو تنوب عنها، مثل كمبوديا (١٩٩١) أو أفغانستان (١٩٩٣) أو ليبيريا (٢٠٠٣).
- ترتيبات مؤقتة (منفصلة عن إتفاقات السلام) مثل أنغولا (١٩٩٢) أو تيمور الشرقية (٢٠٠٢).
- دساتير مؤقتة (منفصلة عن إتفاقات السلام) مثل الصومال (٢٠٠٤) أو السودان (٢٠٠٥) أو نيبال (٢٠٠٧) أو جنوب السودان (٢٠١١)، وغيرها.

غالباً، لا يختار صناع القرار السياسي نوع العملية الدستورية بطريقة واعية. وبالتحديد، لا يقررون قصداً صياغة دستور مؤقت (أو أي شكل آخر من الترتيبات الدستورية المؤقتة). فالظروف السياسية، أي السياق التاريخي والمعوقات الأكثر إلحاحاً، كالاخلافات المستعصية التي تستغرق وقتاً لتسويتها، هي التي تملئ شكل العملية.

تعريف عملي

يتلخص الهدف الرئيسي للدساتير المؤقتة في أن تكون جسراً انتقالاً من نظام دستوري إلى آخر. فهي توفر هيكلًا لمؤسسات مؤقتة للحكم وإطاراً للتفاوض على الدستور النهائي، وهي قابلة للتنفيذ بموجب القانون (على عكس أغلب إتفاقات السلام) ٢. وتعرّف هذه الورقة الدستور المؤقت بأنه صك تأسيسي يكتسب سموه

القانوني لفترة زمنية معينة ريثما يتم سن دستور نهائي^٣. لذلك، يمكن فهم الدستور المؤقت على أنه 'صك تأسيسي' من ناحية تأسيس هيكل حكم (انتقالية). وهو إضافة إلى ذلك: (أ) يؤكد سمو القانوني، المنصوص عليها رسمياً في الوثيقة؛ (ب) محدود زمنياً؛ (ج) ينص على عملية دستورية في المستقبل. باستخدام هذا التعريف، يورد (الجدول ٢-١) ٣٠ دستوراً مؤقتاً تم إقراره بعد الحرب الباردة، ويتضمن عدداً كبيراً من الوثائق، على شكل موثيق انتقالية ودساتير مرحلية واتفاقات دستورية وإعلانات مؤقتة^٤.

اتفاقات السلام والدساتير المؤقتة

تعتبر اتفاقات السلام عادة عقوداً بين أطراف متنازعة تهدف إلى إنهاء نزاع عنيف عبر وقف إطلاق النار و/أو تحويل أساسي لمجرى الصراع عبر تصميم هيكل سياسية وقانونية جديدة، وإلى تمهيد الطريق لعملية بناء الدستور (بيل ٢٠٠٦: ٣٧٤، بيل ٢٠٠٨: ٢٠٠، وايستردي ٢٠١٤: ٣٧٩، وصمويل ٢٠٠٩: ١٧٥). وهي تأخذ أحياناً دور الدساتير المؤقتة، ولذلك لا يمكن تمييزها دائماً بوضوح عن بعضها. وتعد رواندا في عام ١٩٩٣ والسودان في عام ٢٠٠٥ مثلاً على اتفاق سلام أصبح في نهاية المطاف دستوراً مؤقتاً.

وتكون اتفاقات السلام عموماً بطبيعتها أكثر اقصائية من الدساتير المؤقتة، سواء من الناحية العملية (من هم أطراف التفاوض؟) أو من حيث الجوهر (ماهي المصالح المشمولة؟). وكثيراً ما يكون لاتفاقات السلام جداول زمنية أقصر من الدساتير المؤقتة للسير في العملية الانتقالية. أخيراً، الحالة التي يمكن فيها التمييز بدقة بين اتفاقات السلام والدساتير المؤقتة أو الترتيبات الدستورية الأخرى، هي أن اتفاقات السلام تركز على مصالح ضيقة في الجهود الرامية إلى استرضاء أطراف عنيفة، إما عن طريق استمالتها أو عرض صفقات جذابة.

الجدول ١-٢. الدساتير المؤقتة، من ١٩٩٠ ولحد الآن

البلد	اسم الوثيقة	فترة صلاحيتها
ليتوانيا	قانون أساسي مؤقت	١٩٩٢-١٩٩٠
إثيوبيا	ميثاق الفترة الانتقالية لإثيوبيا	١٩٩٥-١٩٩١
تشاد	الميثاق الوطني الانتقالي	١٩٩٦-١٩٩١
ألبانيا	قانون الأحكام الدستورية الرئيسية	١٩٩٨-١٩٩١
توغو	دستور مؤقت	١٩٩٢
بولندا	دستور مصغر	١٩٩٧-١٩٩٢
إريتريا	إعلان ١٩٩٢/٢٣ و ١٩٩٢/٢٢	١٩٩٢-الآن
رواندا*	اتفاقيات أروشا	رواندا*
جنوب أفريقيا	الدستور المؤقت لجمهورية جنوب أفريقيا	١٩٩٧-١٩٩٤
جمهورية الكونغو الديمقراطية	الدستور الانتقالي لجمهورية الكونغو الديمقراطية - القانون الدستوري للانتقال في ٩ أبريل/نيسان ١٩٩٤	١٩٩٧-١٩٩٤
أوكرانيا	اتفاق دستوري	١٩٩٦-١٩٩٥
بوروندي	الدستور الوطني الانتقالي وقانون الدستور الانتقالي	٢٠٠١-١٩٩٨
بوروندي	دستور المرحلة الانتقالية لجمهورية بوروندي (وفقاً للبروتوكول الأول، الفصل الثاني (التعديل الدستوري) والبروتوكول ٢، الفصل الثاني، المادة ١٥ (المؤسسات الانتقالية) في اتفاق أروشا للسلام والمصالحة في بوروندي)	٢٠٠٤-٢٠٠١
أفغانستان	الاتفاق المتعلق بالترتيبات المؤقتة في أفغانستان ريثما يعاد إنشاء مؤسسات حكومية دائمة (اتفاق بون)	٢٠٠١
كوسوفو	الإطار الدستوري للحكم الذاتي المؤقت	٢٠٠٨-٢٠٠١
الكونغو*	الدستور الانتقالي لجمهورية الكونغو الديمقراطية	٢٠٠٦-٢٠٠٣
العراق	قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية أو قانون الإدارة الانتقالية	٢٠٠٥-٢٠٠٤
الصومال	الميثاق الانتقالي الفيدرالي لجمهورية الصومال	٢٠١٢-٢٠٠٤
السودان	دستور جمهورية السودان الانتقالي	٢٠٠٥-الآن
تايلند	دستور مملكة تايلند	٢٠٠٧-٢٠٠٦
نيبال	دستور نيبال المؤقت	٢٠١٥-٢٠٠٧
مدغشقر	الميثاق الانتقالي	٢٠١٠-٢٠٠٩
مصر	الدستور المؤقت لجمهورية مصر العربية أو الإعلان الدستوري عام ٢٠١١	٢٠١٢-٢٠١١
ليبيا	الإعلان الدستوري المؤقت الليبي	٢٠١١-الآن
جنوب السودان	الدستور الانتقالي لجمهورية جنوب السودان	٢٠١١-الآن
اليمن	الاتفاق بشأن آلية تنفيذ العملية الانتقالية في اليمن وفقاً لمبادرة مجلس التعاون لدول الخليج العربية	٢٠١١-الآن
الصومال	الدستور المؤقت لجمهورية الصومال الفيدرالية	٢٠١٢-الآن
أفريقيا الوسطى	دستور جمهورية أفريقيا الوسطى	٢٠١٣-الآن
بوركينافاسو	الميثاق الانتقالي لبوركينا فاسو	٢٠١٤
تايلند	دستور مملكة تايلند	٢٠١٤-الآن

* تشير إلى دساتير مؤقتة كانت إما اتفاقات سلام تضمنت دساتير مؤقتة، أو "اتفاقات سلام دستورية" ملاحظة: قائمة الروابط لنصوص الدساتير المؤقتة متاحة على موقع ConstitutionNet.

<<http://www.constitutionnet.org/event/workshop-role-interim-constitutions-post-conflict-settings-4-5-december-2014-edinburgh>>

في الوقت نفسه، تتسم اتفاقات السلام بطابع قانوني موضع جدال أو إشكالي على الأقل. فجاح تنفيذها يتوقف أساساً على الموافقة الطوعية والدائمة للأطراف، بتحفيز ربما من ضامنين خارجيين (بيل ٢٠٠٦: ٣٨٤، ٤٠٠؛ أبوت وآخرون ٢٠٠٠). إضافة لذلك، إذا كان النزاع ضمن دولة واحدة، فلن يكون اتفاق السلام قابلاً للتنفيذ إلا إذا (أ) قبلت جميع الأطراف شرعية المحاكم المحلية، و/أو (ب) كانت القوات المسلحة قادرة على فرض تنفيذ هذا الاتفاق، وهي فرضية غير واردة في معظم البلدان المتضررة من النزاعات و/أو (ج) اكتسب اتفاق السلام سمواً قانونياً، وبذلك يصبح ترتيباً دستورياً.

تعدّ شرعية اتفاق السلام عنصراً مهماً للالتزام بتطبيقه. فإضفاء الشرعية القانونية على الاتفاق، من جهة أولى، ترفع تكلفة عدم الامتثال له على سمعة الطرف غير الملتزم، ومن جهة ثانية، قد يؤدي الالتباس في إلزاميته إلى ثني الأطراف عن المشاركة فيه (بيل، ٢٠٠٦: ٣٨٦). وقد تجاوزت بعض الدول منذ عام ١٩٩٠ المشاكل المتعلقة بشرعية اتفاقات السلام وقابليتها للتنفيذ، بالتفاوض فوراً على دساتير مؤقتة أو صياغتها (مثل إثيوبيا في عام ١٩٩١، وتوغو في عام ١٩٩٢، وجمهورية الكونغو الديمقراطية في عامي ١٩٩٤ و١٩٩٧، وبوروندي في عامي ١٩٩٦ و١٩٩٨، والعراق في عام ٢٠٠٤، وليبيا في عام ٢٠١١).

في المقابل، إتخذت أطراف أخرى ترتيبات مؤقتة تعمل بموجب دستور قائم. فمذ نهاية الحرب الباردة، قامت أربعة بلدان على الأقل، هي الجزائر (١٩٩٤-١٩٩٧) وموريتانيا (٢٠٠٩) ومدغشقر (٢٠١١-٢٠١٤) ومالي (٢٠١٣-٢٠١٢)، بصياغة ترتيبات مؤقتة قبل اتفاقات السلام (وعلى نحو منفصل عنها)، حيث كانت الترتيبات

المؤقتة، رغم افتقارها إلى السيادة القانونية، قابلة للتنفيذ لفترة محدودة بواسطة دستور قائم. ومع غياب اتفاق سلام في مصر، فقد نص الإعلان الدستوري عام ٢٠١٣ أيضاً على سمو القوانين والأحكام التي صدرت سابقاً (المادة ٣٢) وإن كان يسمح بتعديلات لها أو إلغائها وفقاً للإعلان.

وباختصار، فإن أبرز عاملين للتمييز بين الدساتير المؤقتة واتفاقات السلام يتمثلان في كون الدساتير المؤقتة تحقق درجة أعلى من التشارك من الناحيتين الإجرائية والموضوعية، وأنها توفر الأساس القانوني وإمكانية التنفيذ بموجب القانون. قد تكتسي اتفاقات السلام، إذا كانت مستقلة عن الإطار الدستوري القائم، صيغة قانونية في الغالب، لكن تنفيذها سيتوقف غالباً على دعم طرف ثالث. كلتا الوثيقتين أنتقالية بطبيعتهما وتهدفان معاً إلى إنهاء الصراع وتشكيل عقد إجتماعي جديد بين الدولة والمجتمع.

تفسر هذه الاختلافات والتشابهات لماذا أدرجت نيبال أجزاء من اتفاق السلام على شكل ملحق بالدستور المؤقت (بحيث يستمر تطبيقه خلال المرحلة الانتقالية الأولية)، ولماذا تتجنب أطراف في دول أخرى التفاوض على اتفاق سلام بشكل كامل، عبر التوجه مباشرة نحو عملية صياغة الدستور.

الترتيبات المؤقتة والدساتير المؤقتة

الترتيبات المؤقتة هي النتيجة (المرحلية) لمفاوضات سياسية هدفها مساعدة بلد ما على اجتياز مرحلة انتقالية معينة. وتبعاً لتعريف الدساتير المؤقتة أعلاه، قد تشكل الترتيبات المؤقتة هياكل حكومية، لكنها تفتقر إلى السمو القانوني (الرسمي)، ولا تمهد الطريق بالضرورة لعملية بناء دستور. اللاتفة هو الازدياد المطرد لاحتمال اشتغال اتفاقات السلام على ترتيبات مؤقتة في إطار وظيفتها المتمثلة في إنشاء إطار لهياكل سياسية وقانونية جديدة. كما يُرجح أن تشكل الترتيبات المؤقتة، في مراحل الانتقال من الحرب إلى السلام، جزءاً (أو ما يعادل ذلك) من اتفاقات السلام.

نظراً لافتقار اتفاقات السلام إلى السمو القانوني الرسمي، فإن الامتثال لها يتوقف على قبولها الطوعي بدرجة أكبر بكثير من الدساتير المؤقتة. وفي النهاية فإن قابلية تطبيق اتفاقات السلام والترتيبات المؤقتة والمرحلية تعتمد أولاً وقبل كل شيء على امتثال الأطراف، والذي يعتمد بدوره على عدد من العوامل الخارجية، ومنها التزامهم بالاتفاق، وقدرة النظام القضائي والقوات المسلحة وشرعيتها على دفعهم للامتثال^٥. ويمكن قول الشيء نفسه عن الترتيبات المؤقتة.

لذلك، قد تكون هناك مبررات وجيهة لتجنب الباحثين في بناء السلام التمييز الواضح بين اتفاقات السلام (والترتيبات المؤقتة) وبين الدساتير المؤقتة. فحيثياتها تتوقف بوضوح على الطرف المحدد وربما تتخطى حدود التصنيفات القائمة. وقد تتعارض اتفاقات السلام أحياناً مع الأساليب الدستورية للمصالحة، لأنها نتيجة لمفاوضات سلام سياسية (ايستردى ٢٠١٤: ٣٩٢). وفي أحيان أخرى، قد تمهد الطريق أمام (المزيد من) آليات العدالة الانتقالية والمصالحة التي تقود إلى الدستور النهائي (تيتيل ٢٠٠٠: ١٩١). وينطبق الأمر ذاته على الدساتير المؤقتة.

بيد أننا نميز في هذه الورقة بين الدساتير المؤقتة وبين اتفاقات السلام والترتيبات المؤقتة. فخلافاً لهذه الأخيرة، تكمن قوة الدساتير المؤقتة في قابليتها للتنفيذ بموجب القانون. وقد تم هذا التمييز لسببين: (أ) للحفاظ على الوضوح النظري (ب) لوصف تصميم الدساتير المؤقتة وسير عملياتها وأهدافها وعوامل نجاحها.

الهوامش

٢ بالطبع، لا يوجد دستور 'نهائي' على الإطلاق، لكن المصطلح مستخدم في هذه الورقة للدلالة على تسوية دستورية تهدف إلى الاستمرار إلى أجل غير مسمى دون انتظار وثيقة لاحقة.

٣ تنص الصيغة الأصلية من هذا التعريف على أن: 'الدستور المؤقت هو صك تأسيسي يمثل قطيعة قانونية رئيسية مع النظام الدستوري القائم، ويكتسب سموًا قانونيًا لفترة زمنية معينة ريثما يتم سن دستور نهائي، أو تسوية الوضع القانوني لكيان ما (غروفر، يصدر قريبًا). والتعريف المستخدم في هذه الورقة هو نتيجة لتبادل رسائل بريد إلكتروني بين كريستين بيل، سوميت بيساريا، توم جينسبرغ، شيريل سوندرز، كريستي وارن، آسانغا ويليكالابوين مؤلفة هذه الورقة، للفترة بين ٣١ آذار/مارس وفي ١ نيسان/أبريل ٢٠١٥. وباستبعاد العبارة الأخيرة من التعريف ('تسوية الوضع القانوني لكيان ما')، يستبعد هذا التحليل صراحة حالات بناء دستور دون وطني، مثل بوغانفيل (١٩٩٤) وصوماليلاند (١٩٩٧) وجنوب السودان (٢٠٠٥) وبانغسامورو (٢٠١٢)، ويترك معالجة هذه الفئة من الدساتير أو الترتيبات المرحلية لدراسات تصدر مستقبلاً.

٤ لم تدرج الدساتير المؤقتة لأرمينيا، كرواتيا، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، جورجيا وسلوفينيا. ووفقاً لقاعدة بيانات مشروع 'كتابة الدستور وحل النزاعات' في جامعة برينستون، فإن سلسلة من الوثائق المعتمدة في أرمينيا في عام ١٩٩١، كإعلان الاستقلال، المستكملة بقوانين الرئاسة ومجلس السوفيات الأعلى وهيكل الحكم، عملت بمثابة دستور مؤقت، لكن لم يكن هناك أي وثيقة رسمية واحدة. أما في جورجيا، فالوثيقة الأصلية لم تكن متاحة. وهنغاريا هي حالة أخرى مثيرة للاهتمام لم يتم إدراجها، لأن دستورها المؤقت لعام ١٩٨٩ أصبح دائماً بعد محاولة فاشلة لصياغة 'المرحلة الثانية' (أراتو وميكلوسي ٢٠١٠: ٣٥١).

٥ يعرف بيل (٢٠٠٦، ٢٠٠٨) 'دستور اتفاق السلام'، وايستردي (٢٠١٤: ٣٧٩) 'اتفاق السلام الدستوري'، بأنه عملية قد تشمل اتفاقاً لوقف إطلاق النار، أو اتفاق سلام شامل (يُحتمل أن يتضمن ترتيبات مؤقتة)، أو دستوراً مؤقتاً أو دستوراً نهائياً أو كل ما سبق.

٣. الدساتير المؤقتة في البلدان المتضررة من النزاعات

يستخدم هذا القسم بيانات كمية لتبيان تنوع الدساتير المؤقتة بعد عام ١٩٩٠، وحقيقة أن نجاحها يتوقف على عدد من العوامل التاريخية والبنوية الخاصة بالبلد الذي يمر بمرحلة انتقالية (ميلر ٢٠١٠: ٦٠١). وتتناول الفقرات التالية خيارات تصميم الدساتير الانتقالية وعملياتها.

تحليل البيانات

إتُمد منذ عام ١٩٩٠ في أنحاء العالم ٣٠ دستوراً مؤقتاً، ١٩ منها في أفريقيا، و ٦ في آسيا، و ٥ في أوروبا (أنظر الجدول ١-٣). ونشأ ٢٠ من هذه الدساتير المؤقتة في بلدان يعرفها برنامج أوبسالا لبيانات النزاعات بأنها 'متضررة من النزاعات' (أو ١٨ إذا استبعدنا إثيوبيا وإريتريا، لأنهما كانتا في حالة حرب بين دول، على عكس الحرب داخل الدول). ويعرف البرنامج الصراع النشط بأنه الصراع الذي يشهد ٢٥ حالة وفاة أو أكثر سنوياً بسبب المعارك بين أطراف النزاع، سواء كانت دولاً أم جهات غير مرتبطة بدول.

أما الدساتير المؤقتة العشرة المتبقية، فقد نشأت عن انتقالات سلمية عموماً (رغم تخللها بعض الاضطرابات أحياناً)، وتشمل تغييرات الأنظمة بعد السوفيتية (مثل ليتوانيا ١٩٩٠، وألبانيا ١٩٩١، وبولندا ١٩٩٢، وأوكرانيا ١٩٩٥)، وحالات انتقال ديمقراطي (مثل جنوب أفريقيا ١٩٩١)، وانقلابات (في مدغشقر ٢٠٠٩، وبوركينا فاسو ٢٠١٤، وتايلند في عامي ٢٠٠٦ و ٢٠١٤)، وحالات انتقال أخرى (مثل جمهورية الكونغو الديمقراطية ٢٠١٤، ومصر ٢٠١١).

الجدول ١-٣: أربع فئات لدساتير مؤقتة في بلدان متضررة من نزاعات

دساتير مؤقتة لم يسبقها اتفاقات سلام ٢٠١١	أفغانستان ٢٠٠١ ^١ ، العراق ٢٠٠٤، ليبيا ٢٠١١
اتفاقات سلام تشكل دساتير مؤقتة بحكم الواقع	رواندا ١٩٩٣، جمهورية الكونغو الديمقراطية ٢٠٠٣، اليمن ٢٠١١
اتفاقات سلام تتبع دساتير مؤقتة	تشاد ١٩٩١، توغو ١٩٩٢ جمهورية الكونغو الديمقراطية ٢٠٠٣
دساتير مؤقتة تتبع اتفاقات سلام	بوروندي ١٩٩٦ و ٢٠٠١، كوسوفو ١٩٩٩، الصومال ٢٠٠٤ و ٢٠١٢، السودان ٢٠٠٥، نيبال ٢٠٠٧، جنوب السودان ٢٠١١، جمهورية أفريقيا الوسطى ٢٠١٣ ^٢ ، جنوب أفريقيا ١٩٩٦

ملاحظات:

١. شكل اتفاق بون عام ٢٠٠١ بشأن أفغانستان اتفاقاً بشأن ترتيبات مؤقتة في أفغانستان ريثما يعاد إنشاء المؤسسات الحكومية الدائمة، وكان بمثابة دستور مؤقت وافترضه زيمة طالبان وليس إنهاء الصراع (لوسيدين ٢٠١١: ٣٠٤).
٢. في حالة جمهورية أفريقيا الوسطى، جاء اتفاق وقف إطلاق النار أيضاً بعد الدستور المؤقت.
٣. رغم أن جنوب أفريقيا ليست بالضرورة بلداً متضرراً من نزاعات، فإنها تضاف إلى هذه الفئة لأن الطرفين توصلا إلى اتفاق السلام الوطني في عام ١٩٩٦ لمنع ارتكاب المزيد من العنف وإنجاح العملية الانتقالية. يمكن الاطلاع على نصوص الدساتير المؤقتة على موقع ConstitutionNet: <http://www.constitutionnet.org/event/workshop-role-interim-constitutions-post-conflict-settings-4-5-december-2014-edinburgh>

يصنف الجدول ٣-١ الدساتير المؤقتة في البلدان المتضررة من النزاعات في أربع فئات متميزة. وباختصار، نصف هذه الدساتير المؤقتة سبقها اتفاق سلام، وفي ثلاث حالات شكلت اتفاقات السلام دساتير مؤقتة بحكم الواقع، وفي ست حالات لم تسبق الدساتير المؤقتة اتفاقات سلام (وقعت ثلاث منها اتفاق سلام بعد الدستور المؤقت). أما في العراق وأفغانستان، فإن قوة الاحتلال الأجنبية قد تفسر عدم وجود اتفاق سلام، في حين أن انتقال ليبيا كان جارياً بالفعل قبل أن يقرر الطرفان التفاوض على اتفاق سلام.

ساهم أكثر من نصف الدساتير المذكورة (١٨ من أصل ٣٠)، في عمليات أسفرت في نهاية المطاف عن دساتير نهائية^٦. تعين في بعض الحالات إيجاد دستورين مؤقتين قبل تمهيد الطريق لدستور نهائي. ففي بوروندي، وافقت الأطراف على الدستور الوطني الانتقالي وقانون الدستور الانتقالي عام ١٩٩٨، ومن ثم دستور المرحلة الانتقالية عام ٢٠٠١. وقررت جمهورية الكونغو الديمقراطية دستوراً انتقالياً في عام ١٩٩٤، ثم استُبدل في عام ١٩٩٧ بمرسوم قانوني حتى عام ٢٠٠٣، ثم مرة أخرى في عام ٢٠٠٣ بالدستور المؤقت 'النهائي'. كما كان للصومال دستوران مؤقتان متتاليان، الميثاق الانتقالي الفيدرالي عام ٢٠٠٤، تلاه الدستور المؤقت الفيدرالي عام ٢٠١٢، ولا يزال هذا الأخير سارياً.

ضمنت أغلبية الدساتير المؤقتة عملية سريعة، إن لم تكن فورية، لوضع دستور نهائي في غضون سنة أو سنتين، كما في مصر، العراق، لبتوانيا، مدغشقر، تايلند، توغو وأوكرانيا. واستغرق البعض وقتاً أطول وصل أحياناً إلى خمسة أعوام، كما في أفغانستان، تشاد، إثيوبيا، بولندا وجنوب أفريقيا. واستغرقت العمليات في ألبانيا، بوروندي، كوسوفو ونيبال قرابة ثماني سنوات، ولم تدم أكثر من ١٠ سنوات إلا في جمهورية الكونغو الديمقراطية ورواندا. غير أن تسعة دساتير مؤقتة اعتمدت منذ عام ١٩٩٠ (ثلث المجموع) لا تزال سارية^٧. وباستثناء إريتريا (١٩٩٢) وتايلند (٢٠١٤)، صيغت جميع الدساتير المؤقتة السارية حالياً في بلدان متضررة من النزاعات، وتمثل نحو نصف إجمالي الدساتير المؤقتة التي صيغت في بلدان متضررة من نزاعات النزاعات منذ عام ١٩٩٠.

تذكر لودسين (٢٠١١: ٣٠٣-٠٤) ثلاث تحديات تفسر سبب تأخير عدد من الدساتير المؤقتة للعملية الدستورية و/أو دوامها فترة أطول من المتوقع: (أ) عملية متسارعة لا تمنح الأطراف وقتاً لتهدئة المشاعر والتفاوض، (ب) عدم استعداد طرف أو أكثر لتقديم تنازلات، ربما لأن هذه الأطراف تعتبر المماثلة في العملية أكثر فائدة، (ج) رفض التنازل عن صلاحيات الصياغة لعموم الشعب (انظر أيضاً سامويل، ٢٠٠٦). ويمكن للمرء أن يضيف تحدياً رابعاً، وهو عدم قدرة المؤسسات القائمة على فرض تنفيذ الاتفاقات والمساهمة في شرعنة لعملية الدستورية والدولة.

تتوقف استفادة بلد تتجتاحه النزاعات من عملية متعددة المراحل بدرجة كبيرة على استعداد الأطراف المتنازعة لتقديم تنازلات وقدرتها على تصميم عملية نهائية تتجنب هذه التوترات. فكلما كان وقف إطلاق النار أكثر هشاشة وكان توازن القوى بين الأطراف المتنازعة أكثر تفاوتاً، كلما كان سهلاً بالنسبة إلى المفاوضين أو صانعي الدساتير تصميم عملية قد تقوض فوائد المسار متعدد المراحل لصياغة الدستور أو صنع السلام. فمثلاً، عندما يكون احتمال تجدد العنف كبيراً، سيضغط صانعو السلام على الأرجح باتجاه عملية صياغة نهائية وسريعة

(لودسين ٢٠١١: ٢٩٩)

تتجلى هذه التحديات في حقيقة أن ١٤ من أصل ١٨-٢٠ بلداً أنشئت فيها دساتير مؤقتة في بلدان متضررة من النزاعات، إما ارتدت إلى الصراع أو لم تشهد أي فترة هدوء. كما أن سبعة دساتير مؤقتة سارية حالياً من أصل تسعة (في بوركينافاسو، جمهورية أفريقيا الوسطى، ليبيا، الصومال، السودان، جنوب السودان واليمن) صيغت في بلدان متضررة من النزاعات. وفي خمسة من هذه البلدان (جمهورية أفريقيا الوسطى، ليبيا، الصومال، جنوب السودان واليمن)، إما انتكس الصراع أو لم يتوقف أبداً. والبلدان الأخرى التي تمكنت من إقرار دستور نهائي بعد فترة انتقالية، إما تجدد الصراع فيها أو لم يتوقف إطلاقاً (ومنها أفغانستان، تشاد، جمهورية أفريقيا الوسطى والعراق). فعلى الرغم من أن أفغانستان تعيش حالة حرب منذ عام ١٩٤٦ (برنامج أوبسالا لبيانات النزاعات، دون تاريخ)، فإن الصراع لم يتوقف أبداً بعد الإطاحة بطالبان من السلطة في عام ٢٠٠١، رغم إقرار دستور مؤقت (٢٠٠١-٢٠٠٤) ودستور نهائي لاحقاً. كما تسود العراق الصراعات منذ احتلال الولايات المتحدة وحلفائها لأراضيه، على الرغم من وجود دستور مؤقت (٢٠٠٤-٢٠٠٥) ودستور نهائي منذ عام ٢٠٠٥.

وفي تشاد، بدأت آخر مرحلة من الحرب الأهلية في عام ٢٠٠٥ وانتهت في ٢٠١٠. واستمرت الحرب الأهلية في جمهورية الكونغو الديمقراطية من عام ١٩٩٧ إلى ٢٠٠٣، وهو العام الذي أقر فيه الدستور المؤقت الأخير، ولكن الصراع استمر في الأطراف الشرقية من البلاد حتى عام ٢٠١٢. وفي رواندا، بدأت الإبادة الجماعية بعد وقت قصير من التوقيع على اتفاق أروشا في عام ١٩٩٣، بينما توقفت الحرب الأهلية التي دامت ١٢ عاماً في بوروندي قبيل إقرار الدستور الدائم في استفتاء عام.

إدارة التوقعات

يتمثل أحد الاستنتاجات الممكنة للدساتير المؤقتة في أنها ليست البلمس الشافي، لأن معظم البلدان المتضررة من النزاعات التي شهدت ما تدعوه لودسين (٢٠١١) 'عملية متعددة المراحل'، تتضمن دستوراً مؤقتاً بصفته خطوة ضمن عملية أوسع لبناء الدستور، لم تكن قادرة على إدارة الصراع. بيد أن ذلك ليس سوى جانب واحد من مقياس نجاح الدساتير المؤقتة، وهو إنهاء العنف. ثمة استنتاج مقابل وهو أن إنهاء صراع واسع النطاق مهمة صعبة لا تتطلب فقط عملية دستورية جيدة التخطيط وتشاركية وشاملة، بل أيضاً استعداد جميع الأطراف للمشاركة في مجمل عملية السلام. فدون الاستعداد لتقديم تنازلات، فإن أقصى ما يمكن أن نأمله من عملية دستورية تتضمن دستوراً مؤقتاً، في الأمدين القصير والمتوسط، هو: (أ) خفض حدة الصراع، وهو إنجاز جيد بالفعل، مع توفير مساحة لاستمرار المفاوضات؛ (ب) تحفيز بعض الأطراف السياسية على اتباع القواعد، وتحقيق بذلك زيادة شرعية العملية والدولة؛ (ج) منح الأطراف وقتاً كافياً لحل خلافاتهم بطريقة تشاركية أكثر فأكثر (هيرشل ٢٠٠٩؛ لودسين ٢٠١١: ٢٥٢).

في الوقت نفسه، يجب قياس نجاح أي دستور مؤقت في ضوء الظروف الأصلية في البلد المعني (صمويل وويث ٢٠٠٦). فمن الواضح أن جنوب أفريقيا ليست الصومال، واليمن ليست نيبال. وينبغي أن تظل توقعات النجاح مرتبطة بحقائق الواقع.

الدستور المؤقت في نيبال والصومال

تمكنت نيبال من التفاوض على اتفاقية وقف إطلاق نار شامل وتنفيذها وإنهاء حرب أهلية دامت عقداً من الزمن (١٩٩٦-٢٠٠٦) وشرعت بعملية بناء الدستور. بدأت العملية الدستورية بإقرار الدستور المؤقت المتفاوض عليه وتحديد موعد انتخابات الجمعية التأسيسية المكونة من ٦٠١ عضواً في حزيران/يونيو ٢٠٠٧.

كلفت الجمعية التأسيسية بصياغة الدستور الدائم في غضون عامين. ورغم أن هذا الموعد مُدّ أربع مرات قبل حل الجمعية التأسيسية الأولى في أيار/مايو ٢٠١٢، ورغم عدم تمكن الجمعية الثانية من تقديم مسودة بحلول الموعد النهائي المحدد لها في شباط/فبراير ٢٠١٥، فإن العملية استطاعت منع المنازعات والمشاحنات السياسية بين الأطراف المتفاوضة من إشعال فتيل العنف مرة أخرى (سوهرك ٢٠١٤؛ مجموعة الأزمات الدولية ٢٠١٢؛ جايسوال ٢٠١٥: ٥). وتم إقرار الدستور الدائم أخيراً في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥.

وأيضاً في الصومال، التي تشكل نموذج الدولة الهشة، نجح دستوران مؤقتان متتاليان (في عامي ٢٠٠٤ و٢٠١٢) في إعادة بعض الأطراف إلى طاولة المفاوضات مراراً عديدة، مما أتاح المشاركة الجزئية للهياكل الحكومية الناشئة في جهود إيجاد حلول للمشاكل المطروحة (برادبري وهيلي ٢٠١٠؛ أينتي ٢٠١٤).

تمكنت الصومال من تخفيض الوفيات الناجمة عن المعارك قبيل إقرار الدستور المؤقت أو بعد فترة وجيزة منه. وانخفض عدد هذه الوفيات من ٨,٠٠٩ في عام ١٩٩١ إلى الصفر في عام ٢٠٠٤، ومن ١,٥٨٧ في عام ٢٠٠٧ و٢,٠٠٦ في عام ٢٠١٢ (بعد صعود اتحاد المحاكم الإسلامية والشباب لاحقاً) إلى ٨٩٦ في عام ٢٠١٣ (البنك الدولي، دون تاريخ).

ويمكننا القول، دون افتراض أي ارتباط، أن المفاوضات على الدستورين المؤقتين في الصومال وإقرارهما ساهما في عملية بناء السلام الجارية، في غياب عملية أكثر شمولاً وبناء دستور نهائي.

لكن يمكننا أن نرى أيضا أن إخفاق عملية بناء الدستور، ساهم بوضوح في إفتقارها إلى الشرعية، ومن ثم إخفاقها (حتى الآن) في تحقيق سلام مستدام. ومن أسباب هذه الإخفاقات الدعم الدولي للأطراف المحلية الذي يكون أحيانا كبيرا جدا، وإقصاء جماعات سياسية ومدنية، والتأخير في تشكيل لجان مستقلة لمعالجة قضايا محددة مثل حقوق الإنسان والشكل الاتحادي للدولة، إنعدام الشفافية، والتسرع في عملية اختيار المجلس الوطني التأسيسي.

الهوامش

٦ إعتباراً من أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، هذه البلدان هي ليتوانيا (١٩٩٠-١٩٩٢)، إثيوبيا (١٩٩١-١٩٩٥)، تشاد (١٩٩١-١٩٩٦)، ألبانيا (١٩٩١-١٩٩٨)، بولندا (١٩٩٢-١٩٩٧)، توغو (١٩٩٢)، جنوب أفريقيا (١٩٩٤-١٩٩٧)، رواندا (١٩٩٤-٢٠٠٤)، أوكرانيا (١٩٩٥-١٩٩٦)، كوسوفو (٢٠٠١-٢٠٠٨)، بوروندي (٢٠٠١-٢٠٠٥)، أفغانستان (٢٠٠١-٢٠٠٤)، جمهورية الكونغو الديمقراطية (٢٠٠٣-٢٠٠٦)، العراق (٢٠٠٤-٢٠٠٥)، تايلاند (٢٠٠٦-٢٠٠٧)، مدغشقر (٢٠٠٩-٢٠١٠)، مصر (٢٠١١-٢٠١٢) ونيبال (٢٠٠٧-٢٠١٥).

٧ وهي إريتريا (منذ ١٩٩٢)، السودان (٢٠٠٥)، ليبيا (٢٠١١)، اليمن (٢٠١١)، جنوب السودان (٢٠١١)، الصومال (٢٠١٢)، جمهورية أفريقيا الوسطى (٢٠١٣)، بوركينا فاسو (٢٠١٤) وتايلاند (٢٠١٤).

٤. تصميم الدساتير المؤقتة

عند تصميم الدساتير المؤقتة، ينبغي مراعاة جانبين مهمين جداً: مستوى التفاصيل ونطاق القضايا المشمولة.

مستوى التفاصيل

إذا جرت محاولات لمعالجة عدد كبير جداً من القضايا في الدستور المؤقت، وبتفاصيل أكثر من اللازم، فقد يعوق ذلك التقدم نحو دستور نهائي. فالتفصيل الشديد في الدستور المؤقت ينطوي على مخاطر إنشاء نظام حكم مكتمل دون إشراك كل (أو حتى معظم) الأطراف الاجتماعية والسياسية الأساسية (لودسين ٢٠١١). وبالمقابل فإن النص القصير ذو التفاصيل الأقل يقلل تكاليف عملية إعداد الدستور المؤقت وتغييره ويُرجح أن يضمن عملية سلام أسرع، لكن له مخاطره أيضاً. فعندما يكون النص أقصر مما ينبغي، وربما أكثر اعتماداً على مجموعة من المعايير الدولية، قد لا يشمل الأطراف المعنية جميعها في المشروع الدستوري، مما يؤدي إلى ضعف اعتناقه وطنياً وافتقاره للجاذبية في نظر الشعب. بالإضافة إلى أنه قد لا يقيّد بما فيه الكفاية هيكل الحكم الانتقالية ويحمي الحقوق الأساسية، فذلك مرهون بالقدرة العامة للمؤسسات القائمة.

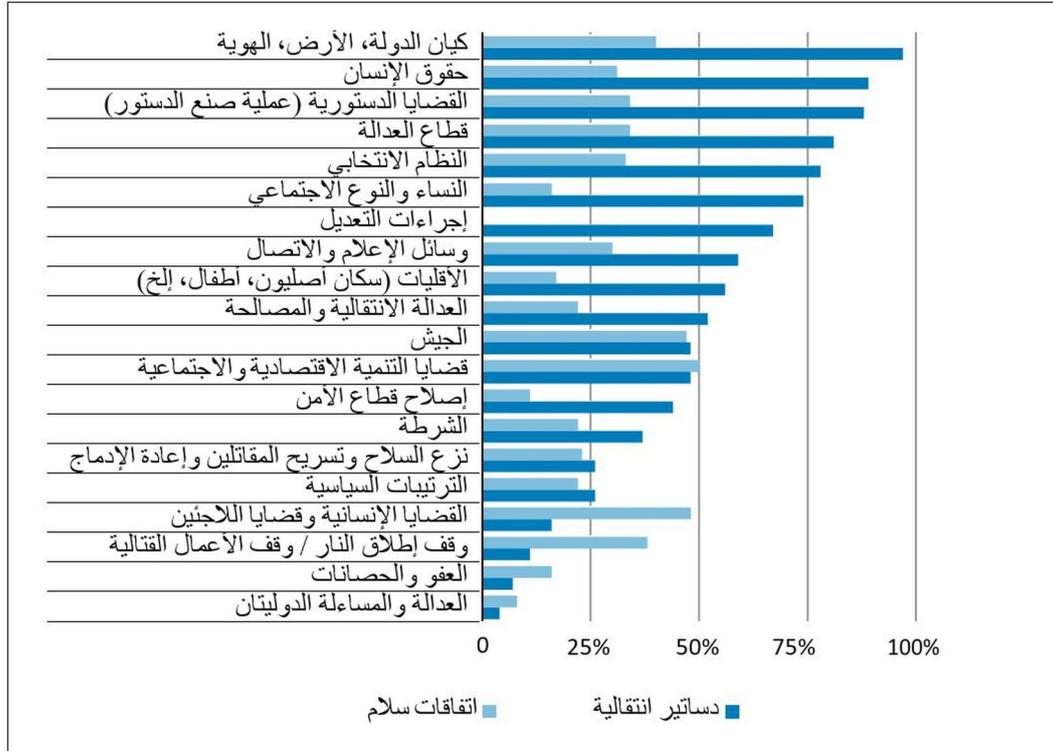
لا تتوقف 'سماكة' الدستور المؤقت بالضرورة على القضايا الجوهرية التي يتناولها، بل على حجم التفاصيل الواردة في أحكامه. ومن بين الدساتير المؤقتة الثلاثين التي تناولتها هذه الدراسة، فإن الأصغر حجماً هي إما مراسيم رئاسية أو عسكرية أحادية الجانب (مثل مصر وتايلند) أو وثائق صيغت أثناء صراعات محتدمة (مثل أفغانستان وليبيا).

يكمّن الوضع المثالي عموماً في التوصل إلى اتفاق سلام مع وقف لإطلاق النار قبل الشروع في المفاوضات الدستورية، ولكن عندما يكون الصراع محتدماً ولا يمكن إشراك الشعب على النحو المطلوب (بغض النظر عن وجود اتفاق سلام سابق)، ينبغي أن يكون الدستور المؤقت مختصراً. ويجب أن يوفر مجالاً لإنهاء الصراع، وتهدئة المشاعر وجذب الناس بروية إلى النقاش الدستوري، دون اتخاذ قرارات بشأن قضايا أكثر من اللازم. ومن الضروري أيضاً أن يبني حساً بالانتماء الوطني وتفهماً لأهمية التوصل إلى اتفاق أكثر تشاركية واستدامة في الدستور النهائي.

نطاق القضايا المتناولة

بالإضافة إلى حجم نص الدستور، من المهم أيضاً عند تصميم الدساتير المؤقتة تحديد نطاق المواضيع التي تعالجها. تقدم هذه الورقة، عبر استخدام الفئات المصنفة في قاعدة بيانات الأمم المتحدة لصانعي السلام (الأمم المتحدة، دون تاريخ)، وبالتوازي مع إيستردى (٢٠١٤ : ٣٨٨-٣٩٠)، تحليلاً لمحتويات وموضوعات مجموعة الدساتير المؤقتة الثلاثين ومقارنتها مع تلك المتعلقة باتفاقات السلام، وعرضت النتائج في الشكل ١-٤.

الشكل ٤-١: المواضيع الأساسية في اتفاقات السلام والدساتير المؤقتة



المصدر: إيستردى (٢٠١٤) وبيانات من المؤلفة. جميع الأرقام معبر عنها بالنسب المئوية.

ملاحظة : من الضروري التنبيه إلى بعض النقاط في هذا الشكل. أولاً، يتفاوت عدد الوثائق التي جرى بحثها تفاوتاً كبيراً (مثال: جرت مراجعة ٧٥٠ وثيقة متعلقة باتفاقات السلام و٣٠ دستوراً مؤقتاً). ثانياً، قامت المؤلفة بتصنيف الدساتير الثلاثين، والمعايير التي استخدمتها قد تختلف عن معايير قاعدة بيانات صانعي السلام في الأمم المتحدة. ثالثاً، النسب المئوية إرشادية فقط، ولكن الوزن النسبي يقدم دليلاً على القضايا الأكثر تناولاً في الوثيقة المعنية. رابعاً، مصطلح 'القضايا الدستورية' في الدساتير المؤقتة يعني القضايا المرتبطة بعملية إعداد الدستور، بينما يعني في اتفاقات السلام القضايا الدستورية عموماً. خامساً، باب 'التعديل' ليس موجوداً في تصنيف إيستردى، ولا في أي من اتفاقات السلام التي استعرضتها الدراسة، ولكنه عنصر مهم في بعض الدساتير المؤقتة. سادساً، لم تأخذ إيستردى بالحسبان سوى 'تقاسم السلطة'، لكن هذه الدراسة وسعت نطاق هذه الفئة بحيث أصبحت 'ترتيبات سياسية'، وهذه تتضمن أيضاً تعيينات مباشرة لأحزاب أو لأشخاص لتولي وظائف حكومية محددة.

تُظهر بيانات الشكل ٤-١ أن معظم اتفاقات السلام، وهذا ليس مستغرباً، ركز نسبياً على القضايا المتصلة بفترة ما بعد الصراع مباشرة، مثل وقف إطلاق النار ووقف الأعمال القتالية، والقضايا الإنسانية واللاجئين، وعمليات العفو والحصانات. في المقابل، تميل الدساتير المؤقتة إلى إدراج القضايا المتعلقة بالعملية الأولية لبناء الدولة (أي المبادئ والقيم مثل كيان الدولة والأرض والهوية، وحقوق الإنسان) أو المؤسسات والعمليات (أي قطاع العدالة أو الإطار الانتخابي).

إضافة إلى ما سبق، يتضمن ثلثا الدساتير المؤقتة أحكام تعديل في حين لا يتضمن أي اتفاق سلام تقريباً مثل هذه الأحكام. كما تتضمن الدساتير المؤقتة كلها بنوداً تحدد الإطار المؤسسي الذي سينظم عمل الفترة الانتقالية بصورة عامة، بينما هناك واحد فقط من كل سبعة اتفاقات سلام يتضمن مثل هذه 'الترتيبات السياسية الانتقالية' التي تعرّف بأنها تشمل أحكاماً بخصوص الحكومة المؤقتة، والحكومة الانتقالية،

وحكومات الوحدة الوطنية، والتدابير المؤقتة، والمؤسسات والآليات الانتقالية. وأخيراً، تتضمن جميع الدساتير المؤقتة مسائل تتعلق بعملية إعداد الدستور التالية، مقارنة بثلاث اتفاقات السلام فقط.

تناقش الفقرات التالية إمكانية تعديل الدساتير المؤقتة، والإطار المؤسسي لعملية الانتقال، والخطوط العريضة لمجمل عملية بناء الدستور، وتشمل القضايا المتعلقة بالأطر الزمنية والمواعيد النهائية وجدولة الانتخابات.

إمكانية تعديل الدساتير المؤقتة

يتضمن ثلثا الدساتير الثلاثين المدروسة فقرات خاصة بإجراءات التعديل، التي تهدف كما يبدو إلى جعل الدساتير المؤقتة أسهل تعديلاً من الدساتير النهائية (فارول ٢٠١٤: ١١). وهذا متوقع، بسبب طبيعتها المؤقتة، وانخفاض مستوى الاستثمار السياسي، وتقلب الأوضاع. وبالفعل، عندما تنتهي الفترات الانتقالية بإقرار دستور نهائي، يصبح تعديل الدستور أكثر صعوبة عموماً.

إعداد الإطار المؤسسي لعملية الانتقال

على الرغم من قابلية تعديلها، فإن الدساتير المؤقتة كلما كانت أكثر تفصيلاً وتحديداً وكلما دامت لفترة أطول، كلما زاد احتمال وقوعها فريسة 'الجمود الدستوري'، وهذا يعكس حقيقة أن 'كل مرحلة من مراحل التطور التاريخي تقيد المرحلة التي تليها زمنياً وتحفز الحركة في الاتجاه نفسه' (فارول ٢٠١٥: ١٠).

وفقاً لهذا المنطق، كلما ازدادت تكاليف التغيير الدستوري، زاد احتمال بقاء الوضع الراهن. لكن في بعض الأحيان قد يحصل ذلك حتى عندما تفوق الفوائد التكاليف، لأن 'الأحكام التي يكونها الأفراد ليست متالية' وتعاني من تحيزات منهجية وقيود معرفية (فارول، ٢٠١٥: ٣٦). ووفقاً لإلكينز وآخرون (٢٠٠٩: ٥٦-٥٧)، هناك تطابق بنسبة ٨١ بالمئة بين الدساتير قبل وبعد استبدالها أو تعديلها.

قد يجادل البعض أنه كلما كان الدستور المؤقت أقل حجماً، كلما قل احتمال ثبات الأحكام في الدستور النهائي. في حين إن التغيير يصبح أقل احتمالاً كلما طال أمد تطبيق هذه الأحكام، أو كلما طال أمد المساجلات حولها.

تكشف بعض الدراسات التي انصبت على ٢١ دستوراً مؤقتاً بعد الحرب الباردة انتهت إلى دساتير نهائية (١٨) أو دساتير مؤقتة أخرى (٣)، أن هناك تغييرين محددتين مستبعدتين جداً أثناء الصياغة النهائية للدستور. أولاً، من النادر حدوث تغييرات في شكل الدولة، أي تغييره من جمهورية إلى ملكية مثلاً أو من موحدة إلى اتحادية. ثانياً، يكون من المستبعد أيضاً تغيير نظام الحكم، أي من برلماني إلى رئاسي أو شبه رئاسي مثلاً.

أما بخصوص الاختيار بين برلمان أحادي المجلس أو ثنائي المجلس، فإن سبعة دساتير مؤقتة (أفغانستان، بروندي، جمهورية الكونغو الديمقراطية، إثيوبيا، العراق، رواندا والصومال) أسست أولاً برلماناً أحادي المجلس ثم تطور لاحقاً إلى برلمان من مجلسين. أما تشاد فتحوّلت من نظام دون برلمان إلى برلمان أحادي المجلس.

بحثت هذه الدراسة أيضاً إن كانت الدساتير المؤقتة قد أنشأت محكمة دستورية أو محكمة عليا أو أي محكمة أخرى مختصة في القضايا الدستورية، وقارنت بين هذه الأحكام والتطورات التي طرأت لاحقاً على الوثائق الدستورية (إما دساتير نهائية أو متابعة الدساتير المؤقتة). هناك ٩ من أصل ٢١ دستوراً مؤقتاً نصت على إنشاء محكمة دستورية أو هيئة مشابهة. ففي كوسوفو، شكلت دائرة خاصة معنية بالقضايا الدستورية أصبحت فيما بعد محكمة دستورية، وفي تايلند هيأت الهيئة القضائية الدستورية المجال لمحكمة دستورية في الدستور النهائي. وأنشأت ستة بلدان محاكم دستورية، أو هيئة مشابهة، في دساتيرها النهائي وهي تشاد، جمهورية الكونغو الديمقراطية، إثيوبيا، ليتوانيا ومدغشقر، أو في الدستور المؤقت المعدل (الصومال). أما في رواندا، فقد أنشأت اتفاقات أروشا محكمة دستورية ألغيت بموجب الدستور النهائي^٩.

من المهم أن ندرك أن الترتيبات الدستورية المتخذة على أساس مؤقت تبقى سارية على الأرجح، وتصبح أكثر تعقيداً، عند الانتقال إلى إطار أكثر استدامة.

الخطوط العامة لعملية إعداد الدستور

تتضمن الدساتير المؤقتة، بحكم تعريفها غالباً، خارطة طريق أو إطاراً زمنياً يُحدد تسلسل العمليات ومواعيدها النهائية والقرارات التي تؤدي إلى اعتماد الدستور [النهائي] (براندت وآخرون ٢٠١١: ١٩). وكلما طالت مدة هذا الإطار، كلما كانت الدساتير المؤقتة أكثر فائدة باعتبارها آليات لتأجيل القرارات المهمة. فهذا يسمح لأطراف الصراع بالاستفادة من وقت إضافي ليس فقط للتفاوض، بل أيضاً لتهدئة حركة الصراع والعداوات المباشرة بعض الشيء (لودسين ٢٠١١: ٢٤٢، ٢٦٩، ٢٨٨؛ جاكسون ٢٠٠٨: ١٢٨٨؛ ميلر ٢٠١٠: ٦٢٤؛ فارول ٢٠١٤: ٢٦-٢٢)، وبناء الهوية الوطنية رويداً رويداً (لودسين ٢٠١١: ٢٦٤). فيغير ذلك، كما تحذر لودسين (٢٠١١: ٢٥٥):

قد يؤدي انعدام الأمن واستمرار الصراع إلى زيادة استقطاب الجماعات المتحاربة وتصلب المواقف المتشددة وكل هذا لن يؤدي إلا إلى تأجيج الصراع وتقويض أهداف صياغة الدستور وصنع السلام

ويخلق ذلك توتراً بين الأهداف قصيرة الأجل والأهداف طويلة الأجل في بناء الدستور بعد النزاع. ووفقاً لإيستردى (٢٠١٤: ٤٠٣): 'تسمح إطالة الفترة الزمنية بين مفاوضات اتفاق السلام وصياغة الدستور بمزيد من المداولات والمشاركة، وتزيد احتمالات نجاح الدستور. غير أن مدة الفترة الانتقالية ينبغي أن ترتبط ارتباطاً مباشراً بالوقت اللازم للبت في الإجراءات الأساسية والقضايا الجوهرية التي ستقود إلى الدستور النهائي وستدرج فيه ١٠.'

ينبغي أن تكون الأطر الزمنية ملائمة لقضايا محددة ترتبط بالظروف مثل (أ) عدد الأطراف المتفاوضة وكذلك المعطلين وحصص كل منهم، (ب) درجة الاتفاق بين الأطراف المتفاوضة، (ج) حجم عملية إعادة هيكلة الدولة أو إعادة بنائها اللازمة لتنفيذ الدستور المؤقت (د) العواقب المحتملة لعدم الالتزام بالمواعيد النهائية (مثل حل هيئة وضع الدستور وإجراء انتخابات جديدة) فيما يتعلق باستمرار صلاحية الدستور المؤقت وشرعيته.

متوسط عمر الدساتير المؤقتة الثلاثين هو ٣,٥ سنة، بعد استبعاد تلك التي لا تزال سارية حتى وقت كتابة هذا التقرير، وأطولها عمراً استمر ١٠ سنوات (اتفاقات أروشا في رواندا)، وأقصرها استمر قرابة عام واحد (لبتوانيا ١٩٩٠، توغو ١٩٩١، أوكرانيا ١٩٩٥، العراق ٢٠٠٤، تايلاند ٢٠٠٦، مدغشقر ٢٠٠٩ ومصر ٢٠١١).

المواعيد النهائية

لم يحدد قرابة ثلث الدساتير المؤقتة في هذه العينة، ومعظمها في بلدان أفريقية وجمهوريةات سوفيتية سابقة، موعداً نهائياً للفترة الانتقالية أو لصياغة دستور نهائي. بينما تراوحت المواعيد النهائية التي نصت عليها الدساتير المؤقتة المتبقية بين بضعة أشهر (تايلاند) وست سنوات (السودان). وقد انقضت المهلة في خمس الدساتير التي وضعت مواعيد نهائية، ومنها مثلاً تشاد، جمهورية الكونغو الديمقراطية، ليبيا، نيبال واليمن. وكل هذه البلدان باستثناء نيبال، إما لم تخرج أبداً من الصراع أو سرعان ما استأنفته بعد وضع دستور مؤقت.

يذكر أن التخلف عن الموعد النهائي في تشاد حدث بسبب أوجه القصور الخطيرة في العملية، كغياب التدريب القانوني لأعضاء لجنة صياغة الدستور، ونقص مشاركة الشعب في العملية. وتفاقت أوجه القصور هذه بسبب مشاكل في تصميم الدستور النهائي، بينها صلاحيات رئاسية قوية وعدم كفاية استقلال

القضاء. وأدت هذه العوامل مجتمعة إلى تقويض شرعية الوثيقة إلى حد خطير، ويمكن القول إنها ساهمت في الحرب الأهلية عام ٢٠٠٥ (ويدنر، دون تاريخ).

أما في جمهورية الكونغو الديمقراطية، فبعد أن سنت الحكومة الدستور المؤقت عام ١٩٩٤، صاغ المؤتمر الوطني دستوراً نهائياً. ولكنه لم ينفذ بسبب عدم الاستقرار المتزايد. واستمرت المرحلة الانتقالية التي حددت مهلتها بـ ١٥ شهراً (المادة ١١٧)، حتى عام ١٩٩٧ عندما ألغي الدستور المؤقت بموجب مرسوم بعد استيلاء الجنرال جوزيف كابيلا على السلطة في انقلاب.

لا تزال الفترات الانتقالية مستمرة في ليبيا واليمن. لكن الوضع الأمني تدهور في كلا البلدين إلى حالة من الفوضى. وتركز الأطراف الأساسية الآن على التفاوض لأجل تحقيق السلام بدلا من استئناف العملية الدستورية الفاشلة (غلوك ٢٠١٥). ففي ليبيا، يمكن القول إن عدداً من العوامل ساهمت في إخفاق العملية الدستورية وانحدار البلاد إلى مزيد من الفوضى، بيد أن العامل الرئيسي ربما كان الجدولة السيئة لانتخابات مجلس النواب. إذ أدى فوز المعارضة في الانتخابات، وإعلان المحكمة العليا أن هذه الانتخابات غير دستورية، إلى الإضرار بالعملية الدستورية برمتها وأشعل فتيل مرحلة جديدة من النزاع الأهلي. أما في اليمن، فكان عجز مؤتمر الحوار الوطني عن الاتفاق في الوقت المناسب على عدد من القضايا ذات الأهمية الحيوية بالنسبة للأطراف الأساسية يعني أن القرارات كانت تتخذ بخطى سريعة وبطريقة غير تشاركية (غاستون ٢٠١٤؛ غلوك ٢٠١٥؛ ترانسفيلد ٢٠١٥). ولم تقبل جماعات عدة، من بينها الحوثيون، بعض هذه القرارات، وتحديداً التقسيم الفيدرالي للبلاد إلى ست محافظات، وردت بتصعيد النزاع الأهلي (أبي-حبيب ٢٠١٥).

تشكل نيبال حالة خاصة، حيث توقف النزاع الأهلي قبل دخول الدستور المؤقت حيز التنفيذ. ورغم عدم تمكن الأطراف المعنية من الاتفاق على عدد من القضايا المهمة طيلة العملية، مثل عدد الأقاليم وبنية الحكومة الاتحادية، فإن الصراع لم يستأنف، على الأقل قبل إقرار الدستور النهائي في أيلول/سبتمبر ٢٠١٥.

التعامل مع نقاط الخلاف المستعصية

قد ينقضي الموعد المحدد لوضع دستور نهائي بسبب عدم استعداد الأطراف للتسوية أو وجود نقاط خلاف مستعصية أو كليهما معا. وقد يكون الخلاف على مبادئ أو قيم، أو على الإجراءات المطلوبة (برانت وآخرون ٢٠١١). ومع أن اللجوء إلى المحاكم هو إحدى الطرق لحل مشكلة إجرائية، فقد لا يكون ذلك ممكناً، خاصة في بلدان متضررة من نزاعات وتعاني من ضعف المؤسسات. فعندما يتعلق الأمر بقضايا جوهرية، قد يؤدي تدخل القضاء إلى مفاقمة المشكلة بإصدار حكم لصالح أحد الأطراف بينما المطلوب هو الحل الوسط (برانت وآخرون ٢٠١١: ٢٧).

في مثل هذه الحالات، قد يكون من الأفضل اعتماد آليات سياسية غير رسمية للتعامل مع نقاط الخلاف المستعصية سواء تعلقت بالعملية برمتها أو ببعض المواضيع. ومن هذه الآليات: (أ) إعطاء قادة الأحزاب سلطة اتخاذ القرار؛ (ب) المماطلة في القضايا الخلافية أو تأجيلها لتحل لاحقاً باستخدام الغموض البناء أو أحكام اللوائح الداخلية (لودسين ٢٠١١: ٢٧٨؛ ليرنر ٢٠١٠؛ غينسبرغ وديكسون ٢٠١٢)؛ (ج) تسهيل إجراءات التعديل؛ (د) استخدام أحكام متعلقة بالمراجعة أو انتهاء سريان المفعول في الحلول الوسط (بيلدس ٢٠٠٨: ١٨٦)؛ (هـ) الدخول في وساطة أو التماس المشورة الخارجية.

جدولة الانتخابات

تساعد الدساتير المؤقتة أيضاً في التغلب على مشكلة 'الدجاجة والبيضة' في جدولة الانتخابات. إذ يجري نقاش دائم حول الأسبقية: هل الانتخابات ضرورية قبل صياغة دستور شرعي (في ظل قيادة منتخبة ديمقراطياً)، أم أن الدستور ضروري لإنشاء أساس شرعي للانتخابات. والدستور المؤقت يمكن أن ينص على إطار مؤسسي انتقالي يسمح بإجراء انتخابات لهيئة صياغة الدستور النهائي. لذلك، قد يكون الدستور المؤقت المُحكَّم الصياغة فرصة لإنشاء إطار شرعي (لكن انتقالي) للانتخابات، مع ترك صياغة الترتيبات الدستورية النهائية لهيئة منتخبة.

توضح حالة العراق كيف يؤدي سوء جدولة الانتخابات أثناء العملية الدستورية إلى تعريض العملية العامة لبناء السلام للخطر. فقد أنشأت سلطة الائتلاف المؤقتة التي شكلتها الولايات المتحدة وحلفاؤها مجلس الحكم العراقي، وهو لجنة صغيرة من ١٠ أشخاص، لصياغة القانون الإداري الانتقالي بين كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ وأذار/مارس من العام نفسه (دان وزيد ٢٠٠٦: ٤٣٦). وقد تم توقيع هذا القانون في ٨ آذار/مارس ٢٠٠٤ ودخل حيز التنفيذ في ٢٨ حزيران/يونيو ٢٠٠٤. وحدد فترة ستة أشهر لصياغة دستور دائم، وموعداً لانتخابات الجمعية الوطنية لا يتجاوز ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥.

أقر الدستور الدائم في استفتاء أجري في ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، وأعقبته انتخابات عامة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥. وظل القانون الإداري الانتقالي سارياً حتى تشكيل الحكومة العراقية الجديدة في أيار/مايو ٢٠٠٦. هذه المواعيد النهائية المتقاربة أقصت الطائفة السنية بدرجة كبيرة عن المراحل الرئيسية في عملية بناء الدستور، وأضعفت أي أمل في أن تفضي المفاوضات إلى بناء توافق في الآراء (أو على الأقل إلى تحسين موازين القوى) بين المجموعات الرئيسية الثلاث في العراق. كما ساهمت كثيراً في تدهور الوضع الأمني، حيث تحول السنة، وغيرهم من المعارضين الجادين للغزو الذي تقوده الولايات المتحدة، بشكل تلقائي تقريباً، إلى أطراف معطلة لعملية بناء الدستور.

٨ يستخدم فارول (٢٠١٥) القانون السلوكي والمنهجيات الاقتصادية لافتراض خمس تحيزات مختلفة قد تؤثر على الثبات الدستوري أو تحدته، وهي التحيز للوضع الراهن، والتحيز الراسخ، والتحيز حسب ما هو متاح، والتأقلم المريح، والتبجيل المفرط للدستور.

٩ من النادر إقامة نظام انتخابي محدد في دستور مؤقت أو دستور نهائي. ربما يكون هناك استثناءان فقط لهذه القاعدة: جنوب أفريقيا (التمثيل النسبي) وبوروندي (قوائم مغلقة مع تمثيل نسبي). في كلتا الحالتين، يرد ذكر النظام الانتخابي في الدستور المؤقت والدستور النهائي معاً.

١٠ تدعو ويدنر (٢٠٠٨: ١٥٣٤) إلى تحديد تواريخ انتهاء سريان دورية لتكون أداة مفيدة (ولو مستترة) للمساعدة في تقليل الانفعالات في المفاوضات.

١١ يبقى هذا المتوسط صحيحاً حتى بعد استبعاد جمهوريات بعد الاتحاد السوفيتي مثل ألمانيا، ليتوانيا، بولندا وأوكرانيا، وأيضاً بعد استبعاد هذه الأخيرة وإدراج البلدان التي لا تزال الدساتير المؤقتة سارية فيها (ليبيا ٢٠١١، اليمن ٢٠١١، جنوب السودان ٢٠١١، الصومال ٢٠١٢، جمهورية إفريقيا الوسطى ٢٠١٣، بوركينا فاسو ٢٠١٤ وتايلاند ٢٠١٤) (لمزيد من التفاصيل حول هذه المسألة، أنظر جينسبرغ وإكينز وبلونت ٢٠٠٩: ٢٠٩).

٥. عملية صياغة الدساتير المؤقتة

أهم ثلاث قضايا يجب مراعاتها عند تبني عملية صياغة دستور مؤقت هي (أ) مستويات المشاركة والتمثيل والإشراك (أي من يملك القرار في العملية) ومن يتولى صياغة الوثيقة؛ (ب) آليات الإقرار؛ (ج) دور الأطراف الدولية.

مستويات المشاركة والتمثيل

تكون الدساتير المؤقتة تالية لاتفاقات السلام في العادة (وأكثر تشاركية منها)، وتشمل تشكيلة أكبر من المتفاوضين (بنعم ٢٠٠٤: ٨٢-٨٣؛ وفارول ٢٠١٤: ٦).
اتفاقات السلام مقيدة بمن يشارك في المفاوضات، ويمكن أن تؤدي إلى ترتيبات سياسية غير مثمرة. وقد يصعب تنفيذها أو تكون عرضة لمخاطر التعطيل. وهي، في حالة التدخل الدولي، قد تعكس ميولاً استعمارية جديدة، أو تتعرض لمزيد من الإضعاف بسبب الجداول الزمنية المفروضة وتنازع أولويات المتدخلين الدوليين. (إيستردي ٢٠١٤: ٣٨٠)

تفسح الترتيبات الانتقالية المجال لمزيد من التشاركية مما ييسر بناء الثقة ويسمح بترتيبات دستورية أكثر تقدماً. كما أن شرعية أي دستور مؤقت تعتمد غالباً على درجة معينة من التشاركية (لودسين ٢٠١١: ٢٧٦)، حتى لو لم يشارك فيها جميع السكان (غاي ٢٠٠٤)، والتي باتت معياراً لعملية بناء دستور نهائي (هارت ٢٠١٠).

وحتى إذا كانت ظروف المشاركة الواسعة دون المستوى الأمثل، من المهم تمثيل الجماعات البارزة سياسياً على طاولة المفاوضات الدستورية بشكل أو بآخر، وإلا فإن العملية (والتسوية الناتجة عنها) ستلاقي صعوبة في تحقيق الزخم، وتزداد مخاطر تحول الجماعات المستبعدة إلى أطراف معطلة. والفقرة التالية تشرح صعوبة اختيار الهيئة التمثيلية المناسبة:

إن صياغة نص دستوري هي حتماً مهمة مجموعة صغيرة نسبياً. فالديمقراطية المباشرة الكاملة ليست اقتراحاً عملياً على الإطلاق... وقضايا المشاركة عن طريق الوسائل الانتخابية لا تتعلق بكون العملية تمثيلية أم لا، بل بطبيعة الهيئة التمثيلية ووظيفتها، ونوع التمثيل ودرجته، والقيود المفروضة على أعضاء هذه الهيئة التمثيلية، ومساءلتهم أمام الشعب، وخاصة عن قرارات إعداد الدستور. (هارت ٢٠١٠: ٣٣)

في البلدان الثلاثين المدروسة هنا، قامت أطراف وطنية محددة بتعيين هيئة صياغة الدستور. وضمت هذه الأطراف إما تحالف أحزاب سياسية (كما حدث في رواندا ١٩٩٣، جمهورية الكونغو الديمقراطية ٢٠٠٣، السودان ٢٠٠٥ ونيبال ٢٠٠٧)، أو هيئة تنفيذية (دائمة أو انتقالية) سواء كانت منتخبة أو عينت نفسها بنفسها أو عينها طرف ثالث (كما حدث في أفغانستان ٢٠٠١، كوسوفو ٢٠٠١، العراق ٢٠٠٤ واليمن ٢٠١١).

حالة توغو (١٩٩١) فريدة في نوعها، حيث وافقت الحكومة والمعارضة على عقد 'منتدى وطني'، أطلق عليه لاحقاً إسم المؤتمر الوطني، الذي صاغ الدستور المؤقت وحدد فترة انتقالية مدتها سنة واحدة.

آليات الإقرار

الهيئة التي تصوغ مسودة الدستور المؤقت هي عموماً التي تقره أيضاً، ولا سيما في البلدان المتضررة من النزاعات. وهناك بعض الاستثناءات، مثلاً عندما يقر آخر برلمان مسودة الدستور الانتقالي، مثلما حصل في جنوب أفريقيا عام ١٩٩٣، وجنوب السودان عام ٢٠١١؛ وحالات مثل تايلند عامي ٢٠٠٦ و٢٠١٤، حيث أقر الملك المسودة. وتضمن الإعلان الدستوري في مصر الصادر في ٣٠ آذار/مارس ٢٠١١ عدداً من التعديلات على الدستور السابق، أقرت عن طريق استفتاء (بي بي سي نيوز ٢٠١١).

دور المجتمع الدولي

تؤدي الجهات الدولية دوراً متزايداً في بناء دساتير البلدان المتضررة من النزاعات، وتسدي المشورة بشأن العملية والمحتوى (دان وزيد ٢٠٠٦). وبوسع هذه الجهات تقديم دعم إضافي لصياغة دستور مؤقت عن طريق التوسط أو تسهيل الحوار بين الأطراف المختلفة، ودعم تطوير قدرات الأطراف المحلية في أدائها التفاوضي، وتمكين المؤسسات الحكومية وغير الحكومية من التنفيذ الفعال للأحكام الدستورية (والأخرى القانونية) الجديدة.

ثمة مسألتان أخريان جديرتان بالذكر فيما يتعلق بدور المجتمع الدولي. أولاً، يمكن للدساتير المؤقتة أن تكون بمثابة بداية لاستراتيجية خروج الجهات الدولية المشاركة بقوة في مجمل عملية السلام، لأنها توفر وسيلة لإعادة السيطرة الأساسية على الحكم إلى الأطراف الوطنية، مع توفير ضمانات للأقليات بالمشاركة السياسية في الصفقة الدستورية النهائية. ثانياً، يمكن للمجتمع الدولي غالباً ممارسة دور الضامن للعملية الانتقالية، مما يسهل التزام الجماعات المجردة من السلطة بالترتيبات السياسية للدستور المؤقت ويخفف مخاطر تخلي أصحاب السلطة عن الصفقة. وحتى عندما تكون الجهات الدولية غير راغبة في تقديم الموارد لفرض تطبيق الترتيبات، يمكنها مساعدة الأطراف في مراقبة درجة الامتثال للالتزامات المبرمة.

٦. الخاتمة

الدساتير لا تصيغها ملائكة، وعملية التصميم الدستوري محكومة بكثير من التقييدات التي غالباً ما تجعل التوصل إلى تصميم متماسك أمراً صعباً وعرضة للخطأ

(فارول ٢٠١٤: ٥٩)

تعد الدساتير المؤقتة أدوات وسيطة تعمل بمثابة جسر انتقال من نظام دستوري إلى آخر. ورغم أنها قد تكون نتيجة عمليات دستورية غير ناجحة (أو غير مكتملة)، فإنه يمكن أيضاً أخذها بالاعتبار كما هي، لأنها تحاول إنشاء 'دستور أكثر استدامة وأكثر فعالية يتضمن الفوائد المتأنية عن استخدام دستور مؤقت، لفترة انتقالية' (فارول ٢٠١٤: ١١، أنظر أيضاً ويدنر ٢٠٠٨: ١٥٣٣-٣٤). تشمل هذه الفوائد إتاحة وقت أطول وإمكانية لزيادة إشراك الأطراف المعنية طوال مراحل العملية.

يمكن تعريف الدساتير المؤقتة بأنها صكوك تأسيسية تتمتع بالسمو القانوني لفترة معينة، ريثما يتم سن الدستور النهائي الموعود. وينضوي تحت هذا التعريف تشكيلة من الوثائق القانونية تختلف اختلافاً جوهرياً في تصميمها وعملياتها ومعدل نجاحها، مثل 'المواثيق الانتقالية' أو 'الدساتير المرحلية' أو 'الترتيبات الدستورية' أو 'الإعلانات المؤقتة' أو حتى اتفاق عام ٢٠١١ بشأن آلية تنفيذ العملية الانتقالية في اليمن.

يرتبط هذا التنوع ارتباطاً مباشراً بالاختلافات الكبيرة في الظروف بين البلدان المتضررة من النزاعات، أي درجة هشاشة المؤسسة، وطبيعة الصراع، والمشهد السياسي والاجتماعي (كوجود أطراف معطلة مثلاً أو مستويات مختلفة من الوعي الدستوري العام)، ودور المجتمع الدولي في عملية بناء دستور جديدة.

ولهذه الاختلافات تأثير حاسم على اختيار الإجراءات، مثل مستويات المشاركة المرجوة وآليات الإقرار ودور المجتمع الدولي، وعلى اختيار القضايا الجوهرية التي يتعين معالجتها ومستوى تفاصيلها، كالأطر الزمنية والمواعيد النهائية وجدولة الانتخابات.

تؤثر العلاقة بين ظروف البلد واختيار الإجراء والتصميم أيضاً على احتمالات نجاح الدساتير المؤقتة (والعملية الدستورية برمتها). ولكن النجاح مفهوم ضبابي قد يقتصر على تحقيق تحسينات في مجالات معينة وليس إنجازات كاملة (هيرشل ٢٠٠٩: ١٣٧٢؛ وويدنر ٢٠٠٨: ١٥٣٦).

وعلى الرغم من أن الدساتير المؤقتة 'لا يمكنها حل جميع المشكلات' (هايسوم وويليكالا، دون تاريخ)، فإنه يمكنها (أ) تسهيل التوافق بمرور الوقت على قضايا تسببت بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في اندلاع الصراع؛ (ب) المساهمة في بناء ثقافة دستورية تشاركية؛ (ج) معالجة قضايا جدولة الانتخابات، والحاجة إلى بناء المؤسسات الرئيسية أو تعزيزها لتنفيذ الإطار الدستوري الحالي والمستقبلي (أنظر أيضاً لودسين ٢٠١١: ٥٢١).

علاوة على ذلك، هناك أربعة أسئلة رئيسية تساعد في تقييم ليس فقط مقدار الحاجة إلى دستور مؤقت، بل أيضاً درجة صعوبة متابعة هذه العملية الدستورية متعددة المراحل في غياب بدائل أفضل:

١. هل تتقبل جميع الأطراف الأساسية عملية بناء السلام بالمجمل؟

٢. هل يمثل أطراف الصراع (والأطراف المتفاوضة) أغلبية السكان؟ وإذا لم يكن الأمر كذلك، فهل هناك آليات لإشراك عموم السكان في العملية؟

٣. ما مدى عمق المظالم التي أدت إلى النزاع، وما درجة الاستعداد لإجراء إصلاحات بعيدة المدى؟

٤. هل ثمة ضرورة لإعادة تشكيل الإطار المؤسسي لما قبل النزاع من الصفر، أم أنه قوي بما يكفي لإعادة بنائه (بسهولة)؟

يشكل الوقت أهم مساهمة للدستور المؤقت في عملية بناء الدستور في بلد متضرر من النزاعات. ويمكن للدساتير المؤقتة توفير الوقت لمشاركة الأطراف الأساسية مشاركة بناءة في عمليات بناء السلام والدستور، وكذلك للأطراف المتفاوضة لتشكيل روابط أقوى مع دوائرهم الانتخابية والسكان عموماً. كما أن الوقت أيضاً وسيلة للمناقشة والاتفاق على نوع الإصلاحات (الهيكلية) اللازمة لإنهاء النزاع بشكل دائم ولتمكين الإطار المؤسسي بما يكفي لتنفيذ الاتفاقات الدستورية والقانونية الأخرى.

أخيراً، يضطلع المجتمع الدولي غالباً بدور في وضع الدساتير المؤقتة. وتتيح هذه الدساتير، عندما تتولى أطراف دولية إدارة عملية السلام، الفرصة لإعادة السيطرة على الحكم إلى الأطراف الوطنية. ويمكن للمجتمع الدولي أيضاً ممارسة دور الضامن للعملية، مما يعزز التصورات باحترام الأطراف لالتزاماتها وتنفيذ الإطار الدستوري الجديد.

المراجع وقراءات إضافية

- Abbott, K. W. et al., 'The concept of legalization', *International Organization*, 54/3 (2000), pp. 401–19
- Abi-Habib, M., 'Houthi rebels decide to run Yemen government', *Wall Street Journal*, 6 February 2015, <<http://www.wsj.com/articles/houthi-rebels-take-over-yemens-government-1423240698>>, accessed 30 September 2015
- Ainte, A., *Somalia: Legitimacy of the Provisional Constitution* (London: Conciliation Resources, 2014)
- Arato, A. and Miklosi, Z., 'Constitution making and transitional politics in Hungary', *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2010), pp. 350–90
- BBC News, 'Egypt referendum strongly backs constitution changes', 20 March 2011, <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-12801125>>, accessed 30 September 2015
- Bell, C., 'Peace agreements: their nature and legal status', *American Journal of International Law*, 100 (2006), pp. 373–412
- Bell, C., *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria* (Oxford: Oxford University Press, 2008)
- Benomar, J., 'Constitution-making after conflict: lessons for Iraq', *Journal of Democracy*, 15/2 (2004), pp. 81–95
- M. Bradbury and S. Healy (eds), *Whose Peace is it Anyway?: Connecting Somali and International Peacemaking* (London: Conciliation Resources, 2010)
- Brandt, M. et al., *Constitution-making and Reform: Options for the Process* (Geneva: Interpeace, 2011)
- Call, C. T., *Why Peace Fails: The Causes and Prevention of Civil War Recurrence* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2012)
- Cousens, E. M., Kumar, C. and Wermester, K., *Peacebuilding as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2001)

- Dann, P. and Zaid, A., 'The internationalized pouvoir constituent: constitution-making under external influence in Iraq, Sudan and East Timor', *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 10 (2006), pp. 423–63
- Easterday, J. S., 'Peace agreements as a framework for jus post bellum', in C. Stahn, J. S. Easterday and J. Iverson (eds), *Jus Post Bellum* (New York and Oxford: Oxford University Press, 2014), pp. 379–415
- Elkins, Z., Ginsburg, T. and Melton, J., *The Endurance of National Constitutions* (New York and Cambridge: Cambridge University Press, 2009)
- Elster, J., 'Forces and mechanisms in the constitution-making process', *Duke Law Journal*, 45 (1995), pp. 364–96
- Gaston, E., *Process Lessons Learned in Yemen's National Dialogue* (Washington, DC: US Institute of Peace, 2014)
- Ghai, Y., 'The constitution reform process: comparative perspectives', paper presented at the Towards Inclusive and Participatory Constitution Making conference, Kathmandu, Nepal, 3–5 August 2004
- Ginsburg, T., Elkins, Z. and Blount, J., 'Does the process of constitution-making matter?', *Annual Review of Law and Social Sciences*, 5/5 (2009), pp. 201–23
- Ginsburg, T. and Dixon, R., 'Deciding not to decide: deferral in constitutional design', *International Journal of Constitutional Law*, 9/3-4 (2012), pp. 636–72
- Gluck, J., 'Constitution-Building in a Political Vacuum: Libya and Yemen in 2014', in International IDEA, *Annual Review of Constitution-Building Processes, 2014* (Stockholm: International IDEA, 2015)
- Grover, L., *Bridges to Peace: The Functions, Design and Performance of Interim Constitutions* (forthcoming)
- Hart, V., 'Constitution making and the right to take part in a public affair,' in L. E. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (Washington, DC: US Institute of Peace, 2010), pp. 20–54
- Haysom, N. and Welikala, A., 'Transitions from conflict to peace: the role of interim constitutions', n.d., (unpublished working paper)
- Hirschl, R., 'The design sciences and constitutional success', *Texas Law Review*, 87 (2009), pp. 1339–74
- International Crisis Group, 'Nepal's Constitution (I): Evolution not revolution', Asia Report no. 233, 27 August 2012, <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/nepal/233-nepals-constitution-i-evolution-not-revolution.aspx>>, accessed 17 September 2015
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Discussion Report: Interim Constitutions in Post-Conflict Settings* (Stockholm: International IDEA, 2015), <<http://www.constitutionnet.org/files/interim-constitutions-in-post-conflict-settings-pdf.pdf>>, accessed 17 September 2015

- Jackson, V. C., 'What's in a name: reflections on timing, naming, and constitution- making', *William and Mary Law Review*, 49/4 (2008), pp. 1249–1305
- Jaiswal, P., 'Nepal in 2015', Institute of Peace and Conflict Studies (IPCS) Special Report no. 169 (New Delhi: IPCS, 2015)
- Lerner, H., 'Constitution writing in deeply divided societies: the incrementalist approach', *Nations and Nationalism*, 16/1 (2010), pp. 68–88
- Ludsin, H., 'Peacemaking and constitution-drafting: a dysfunctional marriage', *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 33 (2011), pp. 239–311
- >Malone, D. M. and Wermester, K., 'Boom and bust? The changing nature of UN peacekeeping', *International Peacekeeping*, 7/4 (2000), pp. 37–54
- Miller, L. E. and Aucoin, L., *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (Washington, DC: US Institute of Peace, 2010)
- R. Paris and T. D. Sisk (eds), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations* (Abingdon: Routledge, 2009)
- Pildes, R. H., 'Ethnic identity and democratic institutions: a dynamic perspective', in S. Choudhry (ed.), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration Or Accommodation?* (New York and Oxford: Oxford University Press, 2008), pp. 174–201
- Ginsburg, T., Elkins, Z. and Blount, J., 'Does the process of constitution-making matter?', *Annual Review of Law and Social Sciences*, 5/5 (2009), pp. 201–23
- Ginsburg, T. and Dixon, R., 'Deciding not to decide: deferral in constitutional design', *International Journal of Constitutional Law*, 9/3-4 (2012), pp. 636–72
- Gluck, J., 'Constitution-Building in a Political Vacuum: Libya and Yemen in 2014', in International IDEA, *Annual Review of Constitution-Building Processes, 2014* (Stockholm: International IDEA, 2015)
- Grover, L., *Bridges to Peace: The Functions, Design and Performance of Interim Constitutions* (forthcoming)
- Hart, V., 'Constitution making and the right to take part in a public affair,' in L. E. Miller (ed.), *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (Washington, DC: US Institute of Peace, 2010), pp. 20–54
- Haysom, N. and Welikala, A., 'Transitions from conflict to peace: the role of interim constitutions', n.d., (unpublished working paper)
- Hirschl, R., 'The design sciences and constitutional success', *Texas Law Review*, 87 (2009), pp. 1339–74
- International Crisis Group, 'Nepal's Constitution (I): Evolution not revolution', Asia Report no. 233, 27 August 2012, <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/nepal/233-nepals-constitution-i-evolution-not-revolution.aspx>>, accessed 17 September 2015

- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Discussion Report: Interim Constitutions in Post-Conflict Settings* (Stockholm: International IDEA, 2015), <<http://www.constitutionnet.org/files/interim-constitutions-in-post-conflict-settings-pdf.pdf>>, accessed 17 September 2015
- Jackson, V. C., 'What's in a name: reflections on timing, naming, and constitution-making', *William and Mary Law Review*, 49/4 (2008), pp. 1249–1305
- Jaiswal, P., 'Nepal in 2015', Institute of Peace and Conflict Studies (IPCS) Special Report no. 169 (New Delhi: IPCS, 2015)
- Lerner, H., 'Constitution writing in deeply divided societies: the incrementalist approach', *Nations and Nationalism*, 16/1 (2010), pp. 68–88
- Ludsin, H., 'Peacemaking and constitution-drafting: a dysfunctional marriage', *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 33 (2011), pp. 239–311
- Malone, D. M. and Wermester, K., 'Boom and bust? The changing nature of UN peacekeeping', *International Peacekeeping*, 7/4 (2000), pp. 37–54
- Miller, L. E. and Aucoin, L., *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making* (Washington, DC: US Institute of Peace, 2010)
- R. Paris and T. D. Sisk (eds), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations* (Abingdon: Routledge, 2009)
- Pildes, R. H., 'Ethnic identity and democratic institutions: a dynamic perspective', in S. Choudhry (ed.), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration Or Accommodation?* (New York and Oxford: Oxford University Press, 2008), pp. 174–201

شكر وتقدير

شكراً جزيلاً لسوميت بيساريا على ملاحظاته الغنية في جميع مراحل عملية الصباغة، ولكل من كريستين بيل وستيفن تيرني وأسانغا ويليكاالا ومركز إندبره للقانون الدستوري وأكاديمية العدالة العالمية لاستضافة ورشة عمل حول الدساتير المؤقتة ضمن سلسلة حوارات إندبره حول بناء الدساتير بعد النزاعات، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، ولإسهاماتهم القيمة في هذه الورقة. كما أشكر ديبغو سيمينو على مساعدته في البحث، وتوم جينسبيرغ وجيسون غلوك وسفين كوبمانز وكريستي وارين على ملاحظاتهم القيمة على المسودات السابقة لهذه الورقة. أخيراً أتوجه بالشكر لدايفيد براتر وفريق النشر في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات على مراجعاتهم الدقيقة والشاملة للنص.

حول المؤلفة

كيمانا زولوينا-فولشر مسؤولة برامج أقدم في 'برنامج عمليات بناء الدستور' في المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، الذي يعمل على بناء الدساتير بعد النزاعات، ودعم الديمقراطية بوصفها أداة لبناء السلام وبناء الدولة. شغلت منصب كبيرة الباحثين في المعهد الألماني لسياسات التنمية، بين ٢٠١١ و٢٠١٤، حيث عملت ونشرت في مجال التحول السياسي في البيئات الهشة. عملت أيضاً في 'الشراكة الأوروبية من أجل الديمقراطية'، ومؤسسة Exclusive Analysis Ltd، ومؤسسة Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). عملت باحثة بعد الدكتوراه في معهد الاتحاد الأوروبي للدراسات الأمنية، وجامعة جونز هوبكنز، وجامعة هارفارد، وتحمل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية والعلاقات الدولية من جامعة مدريد المستقلة.

أوراق سياسات أخرى صدرت عن المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

- المساعدة الإعلامية والانتخابات: نحو منهجية متكاملة، أيار/مايو 2015، 44 صفحة
- مقدمة إلى التصويت الإلكتروني: إعتبرات جوهرية [بالعربية]، 2015، 36 صفحة
- إصلاح القانون الانتخابي في أفريقيا: أفكار حول دور هيئات إدارة الانتخابات ومنهجياتها في المشاركة، 2014، 40 صفحة
- Memperkenalkan Pemilihan Elektronik: Pertimbangan Esensial –
[مقدمة إلى التصويت الإلكتروني: إعتبرات جوهرية، لغة البهاسا/إندونيسيا]، 2012، 36 صفحة
- Una introducción al voto electrónico: Consideraciones esenciales –
[مقدمة إلى التصويت الإلكتروني: إعتبرات جوهرية، بالإسبانية]، 2012، 41 صفحة
- إدارة الانتخابات في العمليات الانتقالية: التحديات والفرص، 2012، 48 صفحة
- مقدمة إلى التصويت الإلكتروني: إعتبرات جوهرية، 2011، 36 صفحة
- بناء الدستور في مراحل ما بعد الصراع: الدعم الخارجي لعملية سيادية [بالعربية]، 2011، 22 صفحة
- بناء الدستور في مراحل ما بعد الصراع: الدعم الخارجي لعملية سيادية، 2011، 22 صفحة

منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات متوفرة على موقعها الإلكتروني: [http://>](http://www.idea.int/publications)

حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

حول المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات

المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات منظمة حكومية دولية مهمتها تعزيز الديمقراطية في جميع أنحاء العالم، باعتبارها طموحاً إنسانياً عالمياً وتمكيناً للتنمية المستدامة. نقوم بذلك عن طريق دعم بناء وتعزيز وحماية المؤسسات والعمليات السياسية الديمقراطية على جميع المستويات. تتمثل رؤيتنا في عالم تكون فيه العمليات والجهات الفاعلة والمؤسسات الديمقراطية تشاركية وخاضعة للمساءلة وتوفر التنمية المستدامة للجميع.

عملنا

نركز في عملنا على ثلاثة مجالات تأثير رئيسية: العمليات الانتخابية، وعمليات بناء الدستور، والمشاركة والتمثيل السياسيين. ونتبنى مبادئ النوع الاجتماعي والتشاركية وحساسية النزاع والتنمية المستدامة في جميع مجالات عملنا. توفر المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات تحليلات للاتجاهات الديمقراطية العالمية والإقليمية، وتنتج معرفة مقارنة بشأن الممارسات الديمقراطية، وتقدم المساعدة الفنية وبناء القدرات في مجال الإصلاح للجهات المشاركة في العمليات الديمقراطية، وتجري حواراً بشأن قضايا مهمة للنقاش العام بشأن الديمقراطية وبناء الأنظمة الديمقراطية.

أين نعمل؟

يقع مقرنا الرئيسي في ستوكهولم، ولدينا مكاتب إقليمية وقطرية في أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ وأوروبا وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. والمؤسسة عضو مراقب دائم في الأمم المتحدة وهي معتمدة لدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي.

<<https://www.idea.int>>

تهدف هذه الورقة إلى سد فجوة كبيرة في أدبيات السياسات والأدبيات الأكاديمية حول عملية وتصميم الدساتير المؤقتة في البلدان المتضررة من النزاعات، وتؤكد هذه الورقة على أن قوة الدساتير المؤقتة، على عكس اتفاقيات السلام والترتيبات المؤقتة، تكمن في قابليتها للتطبيق بموجب القانون. وتبحث في تنوع الدساتير المؤقتة التي صدرت بعد عام ١٩٩٠ من حيث هيكلتها ودورها في عمليات بناء السلام عموماً. وتتمثل إحدى استنتاجاتها الرئيسية في أنه، رغم الاختلافات الرئيسية التي تتعلق أيضاً بالعلاقة بين ظروف البلد المعني وبين خيارات الإجراء والتصميم، فإن الدساتير المؤقتة عادة توفر الوقت أو الفرص لتسهيل التوافق مع مرور الزمن. كما يمكنها المساهمة في بناء ثقافة الحكم الدستوري التشاركي، ومعالجة ترتيب تسلسل قضايا الانتخابات وتقوية المؤسسات الرئيسية المسؤولة عن تنفيذ الأطر الدستورية.



International IDEA

Strömsborg

SE-103 34 Stockholm

Sweden

Telephone: +46 8 698 37 00

Email: info@idea.int

Website: <http://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-388-4 (PDF)